

CNC**DH**

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

R A P P O R T

ANNÉE 2015

**RAPPORTEUR
NATIONAL
INDÉPENDANT**

LA LUTTE CONTRE LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS



 La
documentation
Française 

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

LA LUTTE CONTRE LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS

ANNÉE 2015

En application du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016.

ISBN : 978-2-11-010133-4

RAPPORT DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

PRÉSENTÉ À MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE
ET À LA COMMISSION EUROPÉENNE

**Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007
relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme**

Article 1^{er}

La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés par ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence tant sur le plan national qu'international. Elle peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.

La commission exerce sa mission en toute indépendance.

Elle est composée de représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire ou de l'action humanitaire, d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, de personnalités qualifiées, de représentants des principales confédérations syndicales, du Défenseur des droits, ainsi que d'un député, d'un sénateur et d'un membre du Conseil économique, social et environnemental désignés par leurs assemblées respectives.

<http://www.cncdh.fr/>

AVERTISSEMENT

Fruit d'un travail collectif et transversal réalisé par le secrétariat général de la CNCDH, sous la supervision d'un comité de rédaction composé de membres de la CNCDH, le présent rapport constitue le premier rapport d'évaluation de la mise en œuvre du « Plan d'action national contre la traite des êtres humains » et de la politique de lutte contre la traite et l'exploitation, rédigé par la CNCDH en sa qualité de rapporteur national sur la traite et l'exploitation des êtres humains. Il a été conçu comme un outil pratique à destination des pouvoirs publics, des praticiens du droit, des spécialistes des sciences sociales, des ONG, des chercheurs, mais aussi des instances européennes et internationales de contrôle.

Le rapport a été élaboré avec l'aide des ONG spécialisées dans la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains. Le secrétariat général de la CNCDH a travaillé de façon très régulière et en coopération étroite avec ces associations, elle tient à les remercier pour leur engagement et leur contribution à l'élaboration de ce rapport qui doit beaucoup à leur implication.

Ce rapport a été adopté par l'assemblée plénière de la CNCDH le 15 janvier 2016.

Comité de rédaction : Michel Brugière (Médecins du Monde), Daniel Carré (CISS), Geneviève Colas (Secours catholique), Pierre-Baptiste Cordier-Simonneau (CFTC), Alain Dru (CGT), Marie-Josée Domestici-Met, Renée Koering-Joulin, Christine Lazerges, Brigitte Martel-Baussant (la CLEF), Françoise Morvan (la CLEF), Catherine Teitgen-Colly, Claire Verken (CFTC), Yves Veyrier (CGT-FO).

Rédacteurs : Laetitia Battisti, Othman Boucetta, Morgane Coulon, Lucile Delorme, Hervé Henrion-Stoffel, Renée Koering-Joulin, Magali Lafourcade, Cécile Riou-Batista, Charline Thiéry.

Coordination : Cécile Riou-Batista.

Secrétaire général et secrétaire générale adjointe de la CNCDH : Michel Forst et Magali Lafourcade.

Présidente de la CNCDH : Christine Lazerges.

AVANT-PROPOS

Il est des droits bafoués, il est des situations insoutenables, proches des traitements inhumains ou dégradants ou déjà traitements inhumains et dégradants au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, dont on croit trop souvent la France épargnée, telles la traite et l'exploitation des êtres humains.

La prise de conscience des citoyens de ce pays comme des pouvoirs publics est encore insuffisante pour mener une lutte efficace contre ces comportements contraires, sans discussion possible, au principe de dignité humaine.

Des associations sont les premières à avoir attiré l'attention des institutions de la République comme le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) qui, en 2001 sollicitait l'Assemblée nationale afin qu'un rapport d'information, le premier sur ce sujet, soit préparé sur la lutte contre les différentes formes de l'esclavage aujourd'hui¹. Le rapport, adopté à l'unanimité, porte un titre fort, « *L'esclavage aujourd'hui en France* ». Le Protocole de Palerme, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, venait d'être adopté par les Nations unies. Il offrait une définition internationale de la traite.

Onze ans plus tard, la Commission nationale consultative des droits de l'homme publiait à son tour un rapport sur « *La traite et l'exploitation des êtres humains en France* »². Entre temps, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite de Varsovie, avait été adoptée en 2005, La France la ratifia en 2008. La Convention de Varsovie fut suivie d'une directive 2011/36 du Parlement européen et du Conseil remplaçant une décision-cadre de 2002. En France, la transposition de la directive de 2011 est opérée par la loi n°2013-711 du 5 août 2013.

Ces textes et bien d'autres – il n'est pas exagéré de parler de foisonnement des textes internationaux et nationaux – ne sont qu'un élément des politiques à conduire pour mieux contrer les pratiques d'esclavage moderne sous les formes les plus diverses. Les politiques, mises en place souvent timidement, doivent être évaluées, corrigées, renforcées. A cet égard, le plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016), adopté le 14 mai 2014 en Conseil des ministres est une excellente nouvelle.

1. Christine Lazerges, Alain Vidalies, Rapport d'information, *L'esclavage aujourd'hui en France*, Assemblée nationale, 2001/3459.

2. CNCDH, *La traite et l'exploitation des êtres humains en France*, La documentation française, 2010.

Sa mesure 23 confie le mandat de rapporteur national indépendant à la CNCDH, autorité administrative indépendante. Dans ce mandat nouveau, la CNCDH est bien au cœur de sa mission de protection et de promotion des droits de l'homme en France ainsi que de vigilance et de contrôle des engagements de la France sur la scène internationale. Sa nomination comme rapporteur national indépendant est une reconnaissance du rôle qu'elle joue depuis des décennies comme Institution nationale des droits de l'homme (INDH), accréditée par les Nations unies.

Notre commission, dont l'expertise est ancienne en matière d'évaluation des politiques publiques, s'est immédiatement mise au travail.

Je voudrais saluer ici la détermination avec laquelle l'ensemble de la CNCDH et son équipe de rédacteurs a fait le choix de ne rien négliger en termes de documentation pour préparer ce rapport et le choix d'auditionner le plus grand nombre possible d'acteurs de la société civile ou institutionnels de la lutte contre toutes les formes de traite et d'exploitation des êtres humains. Je dis bien « toutes les formes de traite et d'exploitation » car trop souvent la traite ou l'exploitation est réduite à la traite ou l'exploitation sexuelle qui n'en est qu'une des formes, sans doute majeure si l'on se fonde sur les statistiques de plusieurs ministères, peu comparables d'ailleurs les unes avec les autres. Un colloque, co-organisé par la CNCDH et l'OIT le 17 décembre 2015 au Sénat, apporte à lui seul la preuve que la traite et l'exploitation par le travail ne doivent pas être sous-estimées.

Ce sont donc tous les visages de la traite et de l'exploitation qui font l'objet de ce rapport. Ils sont insuffisamment distingués les uns des autres dans un florilège d'incriminations ouvrant grandes les portes des concours de qualification et ne facilitant pas, par là même, l'œuvre de justice.

La conséquence immédiate du pluralisme des agissements liés à la traite et à l'exploitation est que la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), instituée en 2013 devrait être rattachée, non pas au ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes mais au Premier ministre, tant la politique à développer doit être interministérielle.

L'une des questions les plus difficiles pour prévenir et sanctionner est celle de l'identification des victimes, le plus souvent si vulnérables. Le plan du gouvernement s'y attache, il en fait sa première priorité, appelant à consolider le travail des associations dont le travail de proximité est irremplaçable.

Une autre des questions bien mal résolue, comme le montre notre rapport, est l'accompagnement des victimes une fois que ces dernières sont identifiées. Que de chemin à parcourir encore pour offrir un hébergement sécurisé à un nombre de victimes significatif. Que de chemin à parcourir pour mieux garantir l'accès au séjour et au travail des victimes de la traite. Que de chemin à parcourir pour ne plus confondre victimes et auteurs d'actes de délinquance, mineurs ou majeurs. Que de chemin à parcourir pour mettre fin aux obstacles politiques, juridiques et pratiques à la coopération judiciaire internationale.

Ce rapport, nourri d'informations et de recommandations, sera suivi régulièrement d'autres rapports d'évaluation. Ils démontreront tous avec sérieux et sans complaisance si, en raison des drames humains que la traite et l'exploitation recèlent, la volonté politique nationale et internationale fait d'un combat nécessaire un combat effectif ne se satisfaisant plus de l'énoncé d'un certain nombre de droits fondamentaux mais se souciant aussi de l'accès à ces droits et libertés.

N'oublions jamais que la traite ou l'exploitation des êtres humains n'est pas seulement un phénomène à combattre dans les pays économiquement faibles ou politiquement instables. Les mineurs que l'on oblige à se prostituer ou à voler, les femmes qu'on soumet à un régime de terreur au mépris de leur vie, les travailleurs sans droits aucun et contraints à un travail forcé, toutes ces horreurs qu'on ne veut pas voir ou connaître se passent pourtant ici aussi, aujourd'hui dans notre pays, patrie de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Les textes, conventions internationales, conventions européennes, directives, lois, règlements, circulaires, sont bien incapables de produire ce que l'on attend d'eux s'ils ne sont pas portés avec une volonté politique sans faille et une prise de conscience générale d'une Nation entière, déterminée à participer à cette ambition si difficile à atteindre qu'est la reconnaissance de l'égalité des êtres humains.

Christine Lazerges
Présidente de la CNCDH

SOMMAIRE

Avertissement	5
Avant-propos	7
Introduction	13
PREMIÈRE PARTIE	
Les normes internationales et le cadre juridique français	19
CHAPITRE 1	
Les normes et les instruments internationaux et européens	23
CHAPITRE 2	
L'évolution des définitions internationales de la traite et de l'exploitation des êtres humains	47
CHAPITRE 3	
L'analyse du cadre juridique français au regard des normes internationales et européennes	59
DEUXIÈME PARTIE	
Les visages de la traite des êtres humains : éléments statistiques	81
CHAPITRE 1	
La traite et l'exploitation des êtres humains dans le monde et en Europe	85
CHAPITRE 2	
La traite et l'exploitation des êtres humains en France	103
CHAPITRE 3	
Le cadrage politique : du brouillage conceptuel à la nécessité de poser les définitions	125

TROISIÈME PARTIE

**La mise en œuvre du Plan d'action national
contre la traite des êtres humains**129

CHAPITRE 1

**Mieux identifier les victimes de la traite et renforcer les mesures
de prévention**133

CHAPITRE 2

Sécuriser la situation administrative des victimes de traite en France...157

CHAPITRE 3

**Offrir un hébergement sécurisant, un accompagnement
et une prise en charge aux victimes de la traite**183

CHAPITRE 4

La prise en charge des mineurs victimes de traite207

CHAPITRE 5

**Renforcer la coopération européenne et internationale
contre la traite**245

CHAPITRE 6

La coopération judiciaire internationale.....269

**Conclusion : vers une politique publique de lutte
contre la traite et l'exploitation des êtres humains**.....279

RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH301

ANNEXES319

Annexe 1

**Listes des personnes auditionnées
et contributions écrites reçues**321

Annexe 2

Bibliographie et ressources utiles324

Annexe 3

**Plan d'action national contre la traite des êtres humains
(2014 – 2016)**.....341

Liste des abréviations et des sigles.....366

Table des matières369

INTRODUCTION

« Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude ; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes. »

L'article 4 de la Déclaration universelle des droits de l'homme pose de façon générale et absolue l'interdiction de la traite et de l'exploitation des êtres humains. Le non-respect de cette interdiction est considérée comme l'une des violations parmi les plus graves des droits fondamentaux. L'interdépendance des droits de l'homme conduit à ce que, lorsqu'une personne est victime de traite, quasiment tous ses droits sont simultanément atteints : sa dignité, sa liberté d'aller et venir, son intégrité physique, le droit à des conditions de travail justes et favorables, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la santé... La jeune fille réduite en esclavage domestique à qui on retire son passeport se voit retirer sa liberté d'aller et venir. L'homme vulnérable en raison d'un handicap mental, travailleur forcé dans une exploitation agricole qui dort sur une paille à même le sol, se voit retiré aussi son droit à une vie privée et familiale. L'enfant – garçon ou fille – que l'on contraint à voler ou à mendier se voit retirer son droit à une éducation. La femme qui est contrainte de se prostituer, se voit retirer son droit à la sécurité, à la santé, etc.

La traite et l'exploitation des êtres humains constituent une violation plurielle, majeure, écrasante des droits humains, d'une ampleur telle qu'elles conduisent à une négation de la dignité de la personne.

Considérée comme une activité en expansion, la traite des êtres humains serait désormais la troisième forme de criminalité la plus lucrative, après le trafic de drogue et le trafic d'armes. Dans le panorama mondial, la France apparaît non seulement comme un pays de transit et de destination des victimes de la traite, mais c'est aussi un pays qui connaît des actes de traite et d'exploitation en interne, même si ce phénomène demeure plus marginal.

Mettre fin à la traite des personnes est une tâche ardue pour les gouvernements, les institutions et les associations qui aident les victimes. La complexité du phénomène de la traite des êtres humains exige une réponse globale fondée sur les droits de l'homme, et qui doit reposer sur trois grands objectifs :

- prévenir,
- protéger,
- punir.

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies a développé des principes et des directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains¹, en vue d'offrir des orientations concrètes et des directives politiques basées sur les droits de l'homme pour prévenir la traite et protéger les personnes qui en sont victimes. Ils ont pour but de faciliter l'intégration de la question des droits de l'homme dans les lois, les politiques et les actions de lutte contre la traite des êtres humains aux niveaux national, régional et international. Ils invitent notamment les États à développer des stratégies de prévention de la traite qui s'attaquent à la demande située à l'origine du problème. Les États sont invités à porter leurs interventions sur les facteurs, notamment les inégalités, la pauvreté et toutes les formes de discrimination, qui accroissent la vulnérabilité face à la traite. Les États doivent veiller à ce que les victimes de la traite soient protégées de toute nouvelle exploitation et d'autres préjudices et reçoivent les soins physiques et psychologiques voulus, et ce indépendamment du fait que les victimes peuvent ou veulent ou non coopérer avec la justice. Enfin, les États doivent adopter les mesures législatives et autres nécessaires à conférer le caractère d'infraction pénale à la traite, aux faits caractérisant la traite et aux conduites liées à la traite.

C'est dans la perspective d'apporter son concours à une lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains en France – fondées sur les droits de l'homme et reposant sur ces trois grands principes – que la CNCDH conseille et contrôle le Gouvernement, suivant les deux missions qui sont classiquement les siennes.

L'extension du mandat de la CNCDH à la traite et à l'exploitation des êtres humains

L'importante étude de la CNCDH intitulée *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, parue à La Documentation française en 2010, constituait, jusqu'à la parution du présent rapport, l'un des deux seuls rapports publics d'une institution indépendante sur ce sujet difficile². La CNCDH était ainsi de fait déjà le Rapporteur national *ad hoc* sur la traite des êtres humains en France. Dans la continuité de ce travail préexistant, reconnu pour sa qualité par les acteurs de terrain de la lutte contre la traite et l'exploitation, la CNCDH s'est vu confier le mandat de Rapporteur national indépendant.

La mesure 23 du Plan national d'action contre la traite des êtres humains, adopté le 14 mai 2014 en Conseil des ministres, confie officiellement ce mandat à la CNCDH en sa qualité d'autorité administrative indépendante. Par cela, l'État français répond à ses obligations internationales. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite « Convention de Varsovie », du Conseil

1. Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations*, texte présenté au Conseil économique et social comme *addendum* au rapport du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), 2002.

2. Le second rapport étant le rapport d'information de la mission d'information commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne, présenté à l'Assemblée nationale en décembre 2001 par Christine Lazerges et Alain Vidalies.

LAZERGES, C. et VIDALIES, A., *Rapport d'information n° 3459 déposé par la mission d'information commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne*, Assemblée nationale, 2001.

de l'Europe du 16 mai 2005 et la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 imposaient en effet aux États parties de mettre en place un mécanisme de rapporteur national.

Le choix de la CNCDH pour exercer ce mandat entre en pleine résonance avec les missions qu'elle accomplit en qualité d'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée avec le statut A auprès des Nations unies. Ce mandat présente également une grande cohérence avec l'expertise d'évaluation des politiques publiques développée depuis un quart de siècle au travers du mandat de Rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dévolu à la CNCDH par la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

Suivant l'article 19 de la directive 2011/36/UE, le rapporteur doit remplir de nombreuses missions. Il s'agit de la connaissance du phénomène au niveau national et de la définition des tendances, de la collecte de données, de l'évaluation des actions menées pour lutter contre la traite et l'exploitation, des liens avec la société civile nationale comme avec les instances internationales, de la rédaction de rapports à destination du Gouvernement et du Parlement.

Lors du second semestre de l'année 2014, la CNCDH s'est employée à auditionner de nombreux acteurs de la lutte contre la traite et l'exploitation, qu'ils soient institutionnels ou issus de la société civile, afin de définir les contours et la portée de ce nouveau mandat de Rapporteur national.

La CNCDH estime que l'on ne doit pas dissocier la traite de l'exploitation, puisque ces deux phénomènes entretiennent des liens étroits, même s'ils peuvent recouvrir des réalités très différentes. Elle estime également que la traite et l'exploitation doivent être envisagées sous toutes leurs formes (exploitation sexuelle, servitude domestique, travail forcé et exploitation à des fins économiques, exploitation de la mendicité et incitation à commettre des délits...).

L'une des missions clés de la CNCDH en tant que Rapporteur national est donc de mettre en lumière les angles morts de la politique de lutte contre la traite et de l'exploitation, trop souvent réduite dans le débat public à la prostitution féminine, dans une grande confusion des concepts et des normes juridiques. La CNCDH s'attache ainsi à lutter contre les idées reçues sur ces phénomènes finalement très mal connus et souvent peu conscientisés en France.

Pour mener à bien les missions de Rapporteur national, le lien avec la société civile est apparu d'emblée extrêmement important. C'est pourquoi la CNCDH, qui entretient naturellement des liens étroits avec la société civile, par la composition même de ses collègues, travaille dans un dialogue particulièrement nourri avec des ONG spécialisées dans la lutte contre la traite et l'exploitation. Des consultations des associations les plus actives dans ces domaines ont donc été menées pour les besoins de ce mandat et ont contribué à alimenter les travaux de la CNCDH.

Pour les missions de collecte de données, de connaissance du phénomène et d'évaluation des politiques publiques, il a semblé essentiel à la CNCDH de s'assurer la coopération des organismes publics chargés de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains et des ministères concernés par la mise

en œuvre de cette politique publique. La CNCDH s'est efforcée de mieux faire connaître son mandat de Rapporteur national auprès de ceux-ci et de formaliser les demandes de coopération avec eux.

L'élaboration de ce premier rapport du Rapporteur national indépendant sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains a été menée dans des conditions difficiles, en raison de l'information tardivement reçue selon laquelle en 2015 c'est bien la CNCDH, et non plus l'organe gouvernemental (MIPROF), qui évalue l'action du Gouvernement, et alors qu'aucun moyen supplémentaire, ni budgétaire ni humain, n'a été alloué à la CNCDH pour remplir cette nouvelle mission. Il se veut la première pierre d'un édifice à construire dans l'intérêt des victimes de la traite et de l'exploitation.

Le grain des choses et le sens des mots

La CNCDH entend dans ce rapport faire œuvre de clarification conceptuelle. En précisant le sens des mots, on peut espérer mieux cerner les phénomènes et les tendances. Il s'agit d'une action absolument nécessaire pour servir de base à la construction d'une politique publique efficace et pour mobiliser les instruments pertinents.

La traite n'est pas l'exploitation. Il convient de poser les définitions, celles-là même qui, sédimentées par les conventions internationales et les textes régionaux, permettent à tous de parler des mêmes choses, de rendre possible des comparaisons et de mesurer l'efficacité des actions entreprises pour prévenir, protéger et poursuivre les infracteurs. Le sens des mots rejoint alors le grain des choses.

Édition 2016, une première étape...

Le dialogue qu'a engagé la CNCDH avec les différents acteurs de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains (personnalités qualifiées, institutions concernées, ministères, organisations de la société civile) s'est organisé au travers d'une série d'auditions et de demandes de contributions écrites. Pour guider ces échanges, la CNCDH a élaboré une liste de questions afin d'interroger avec précision les ministères concernés et les organisations non gouvernementales impliquées dans la lutte contre la traite et l'exploitation, dans le souci de rendre compte des actions actuelles, des forces comme des faiblesses du cadre juridique et du Plan national d'action.

À cet égard, il importe de saluer d'emblée le travail accompli par la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), créée en janvier 2013, qui a porté le premier Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains, adopté en Conseil des ministres le 14 mai 2014, pour la période 2014-2016. Ce plan guide l'action du Gouvernement autour de trois priorités, à savoir identifier et accompagner les victimes; poursuivre et démanteler les réseaux de la traite; enfin, faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière.

Le présent rapport a été élaboré dans le cadre des travaux d'un groupe de travail transversal spécifiquement dédié, permettant à l'ensemble des 64 membres de

la CNCDH d'apporter sa contribution. Il a associé les organisations non gouvernementales impliquées dans la lutte contre la traite et l'accompagnement des victimes, au-delà de la stricte composition de la CNCDH. Les textes rédigés par l'équipe du secrétariat général ont été adoptés par l'assemblée plénière de la CNCDH le 15 janvier 2016.

Il s'agit ainsi du premier rapport d'une série qui, à n'en pas douter, s'inscrira dans le temps long, comme c'est le cas en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

Le présent rapport s'articule autour de trois grands axes. À partir d'un état des lieux des définitions découlant des normes et des instruments internationaux et européens, les distorsions du cadre juridique français sont analysées dans une première partie. Dans un deuxième temps, le choix du cadrage politique est critiqué à l'aune des données statistiques, et de leurs biais statistiques et lacunes. Enfin, le Plan national d'action 2014-2016 et sa mise en œuvre à la fin de 2015 font l'objet d'une évaluation dans une troisième partie. En fin de rapport, le lecteur trouvera la liste des principales recommandations de la CNCDH traçant des perspectives pour une lutte plus efficace contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

PREMIÈRE PARTIE

**LES NORMES
INTERNATIONALES
ET LE CADRE JURIDIQUE
FRANÇAIS**

L'adoption d'une définition claire et précise de la traite et de l'exploitation des êtres humains constitue le préalable nécessaire à la mise en œuvre d'une politique cohérente en la matière et, si elle est communément admise, le moyen de renforcer la coopération internationale. À défaut, il se révèle impossible d'identifier auteurs et victimes et, par conséquent, d'exercer des poursuites à l'égard des premiers comme de protéger les secondes.

C'est l'objectif affiché du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme)¹ adopté en 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies, dans lequel les rédacteurs ont pris soin de fournir aux États une définition internationale de la traite, destinée à devenir une référence en la matière.

Cette définition a pour but d'harmoniser les droits internes en vue du renforcement de la coopération internationale en matière de traite des êtres humains. C'est pourquoi elle a été reprise dans différents instruments internationaux, notamment dans la Convention de Varsovie du Conseil de l'Europe de 2005² puis dans la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011³.

La France a donc dû mettre sa législation en conformité avec les définitions tant internationales qu'européennes, ce qu'elle a fait avec la loi n° 2003-639 du 18 mars 2003⁴ puis avec la loi n° 2013-711 du 5 août 2013⁵, qui ont introduit, puis modifié, dans le code pénal, l'incrimination de traite des êtres humains.

Pour bien comprendre le phénomène de la traite, il est important de se pencher sur les éléments clés de la définition retenue dans Protocole de Palerme.

Article 3. a. du Protocole de Palerme, 2000

« L'expression "traite des personnes" désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par l'enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail et les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes. »

1. Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, dit Protocole de Palerme, adopté par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale des Nations unies, le 15 novembre 2000, ratifié par la France le 6 août 2002 et entré en vigueur le 25 décembre 2003.

2. Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite Convention de Varsovie, adoptée le 16 mai 2005, entrée en vigueur le 1^{er} février 2008, ratifiée par la France le 9 janvier 2008. La définition de la traite figure à l'article 4 de la Convention.

3. Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil. La définition de la traite figure à l'article 2.

4. Article 32 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

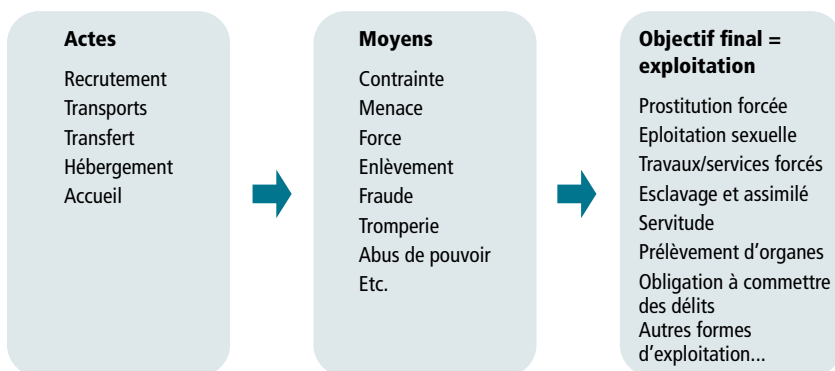
5. Article 1^{er} de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

Selon cette définition, l'objectif de la traite est donc l'exploitation des victimes pour en tirer un bénéfice. Pour atteindre cet objectif, des moyens et des activités sont mis en œuvre. L'exploitation des victimes peut prendre différentes formes, notamment la prostitution ou toute autre forme d'exploitation sexuelle, le travail forcé, la réduction en esclavage. Les actes pour atteindre cet objectif résident dans le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de la victime, et les moyens pour imposer cette exploitation sont la menace, l'utilisation de la force ou toute autre forme de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus de pouvoir, etc.

Chacun de ces éléments, actes, moyens et objectifs doit exister, être constitué et relié aux autres pour qualifier l'infraction de traite des êtres humains. Autrement dit, l'activité doit être réalisée par l'un des moyens décrits, qui doit lui-même être en lien avec elle pour atteindre l'objectif d'exploitation. Il est important de souligner que la contrainte, qu'elle soit physique ou psychologique, doit être établie et reliée à son tour tant aux actes qu'à l'exploitation.

Il convient toutefois de préciser que l'infraction traite des êtres humains à l'égard d'un mineur est constituée alors même qu'aucun des moyens décrits n'a été réalisé. En d'autres termes, le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'une personne mineure aux fins d'exploitation suffit à constituer une traite des personnes et ce même s'il n'a fait l'objet d'aucune contrainte.

Graphique 1. Le processus de la traite des êtres humains



CHAPITRE 1

LES NORMES ET LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS

Parce que les textes et les instruments internationaux relatifs à la traite et à l'exploitation des êtres humains fixent les normes qui s'imposent aux États, de manière plus ou moins contraignante, leur étude est un exercice nécessaire, à la fois pour déterminer les obligations mises à la charge des États, en particulier la France, et surtout pour mieux comprendre les enjeux relatifs à l'adoption d'une définition claire, précise et commune de la traite et de l'exploitation.

Les normes et les instruments internationaux

Les textes des Nations unies

Le Protocole de Palerme

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, communément appelé «Protocole de Palerme», a été adopté le 15 novembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies au travers de la résolution A/RES/55/25. Ce texte a ensuite été ratifié par la France en 2002 avant d'entrer en vigueur le 25 décembre 2003. Il vient compléter la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, dite «Convention de Palerme», en traitant plus spécifiquement de la traite des personnes. Le Protocole de Palerme compte actuellement 166 parties, y compris l'Union européenne, ce qui lui donne une légitimité internationale sans précédent, raison pour laquelle il constitue le texte international le plus significatif en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

Tout au long de sa négociation, un équilibre a été recherché entre, d'une part, l'objectif répressif de lutte contre la traite des personnes et les organisations criminelles qui s'y livrent et, d'autre part, la protection des victimes. La structure du texte reflète bien cette recherche d'équilibre (un chapitre général sur la définition et l'incrimination, un sur la protection des victimes de la traite, un sur la prévention et la coopération).

S'agissant des dispositions répressives, le protocole oblige tout d'abord les États parties à prévoir dans leur droit pénal l'incrimination de la traite des personnes (article 5), dont il donne une définition large et non limitative (article 3) reposant sur trois éléments :

- l'accomplissement de certains actes matériels constitutifs du trafic, énumérés limitativement (recrutement, transport, transfert, hébergement ou accueil de personnes);
- l'exigence que ces actes matériels aient été commis en l'absence de consentement libre et entier des personnes concernées. Le protocole précise que ce trafic doit avoir été commis « *par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre* »;
- l'exigence que ces actes aient été accomplis avec une finalité précise : « *l'exploitation* ». Le protocole précise que celle-ci « *comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes* ». La notion de servitude a été retenue pour couvrir les cas d'esclavage moderne qui n'entreraient pas dans la définition de l'esclavage donnée par la Convention de 1956 relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage.

Le protocole s'attache également à prendre en considération la spécificité de la traite des enfants dans la mesure où il est précisé, à l'alinéa c de l'article 3, que le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont constitutifs de « *traite des personnes* » même s'ils ne font appel à aucun des moyens énoncés à l'alinéa a de ce même article (le terme « *enfant* » désignant toute personne âgée de moins de 18 ans).

Il convient de noter que les dispositions d'incrimination doivent être prévues par le droit pénal des États parties sans rattachement à la criminalité transnationale organisée. Aussi, le caractère transnational des infractions et l'implication d'un groupe criminel organisé ne figurent-ils pas parmi les éléments constitutifs de ces infractions.

Le lien avec la criminalité transnationale organisée est affirmé dans le cadre du champ d'application du protocole, calqué sur celui de la Convention de Palerme : la mise en œuvre du protocole est subordonnée à la double condition que les infractions soient de nature transnationale et qu'un groupe criminel organisé y soit impliqué (article 4).

Par ailleurs, le protocole contient des mesures d'assistance et de protection pour les victimes (articles 6 et 7). En particulier :

- il oblige les États à fournir aux victimes une assistance appropriée pour leur permettre de faire valoir leurs vues au cours de la procédure pénale, ainsi que la possibilité d'obtenir réparation de leur préjudice ;
- il encourage les États à fournir aux victimes un logement convenable, une assistance médicale, psychologique et matérielle, des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation, ainsi que la possibilité de rester sur le territoire.

Ces mesures d'assistance et de protection s'appliquent à l'ensemble des victimes de la traite, même si l'infraction n'a pas été commise par des personnes agissant au sein d'organisations criminelles (article 4).

De plus, le protocole consacre, pour la première fois au niveau d'un traité universel, l'engagement des États de reprendre leurs nationaux et leurs résidents permanents victimes de la traite, afin de favoriser le retour des victimes dans leur pays d'origine (article 8).

Il prévoit également des mesures de prévention (article 9) et des mesures de coopération reposant sur l'échange d'informations et la formation (article 10). Il prévoit des sanctions à l'encontre des transporteurs commerciaux (article 11) et des mesures garantissant la qualité et le contrôle des documents de voyage (articles 12 et 13).

Le protocole est aujourd'hui le seul texte des Nations unies, à vocation universelle, qui s'attaque explicitement à la traite en tant que telle et appelle les États à prendre en compte le caractère particulier de ce crime, ainsi que la nécessité de la coopération internationale pour lutter contre ce phénomène.

Bien qu'essentiel, ce texte des Nations unies limite cependant son champ d'application aux aspects transnationaux de la lutte contre la traite des êtres humains. C'est grâce aux textes européens adoptés ultérieurement que cette infraction est désormais consacrée par des textes légaux, y compris lorsqu'il s'agit de traite dans un cadre strictement national, isolé et non lié au crime organisé. Comme le soulignait déjà la CNCDH en 2010 dans son « Étude » sur la traite et l'exploitation des êtres humains¹, il faut prendre garde à ne pas confondre la définition de la traite, indifférente au caractère transnational des faits commis, avec le champ d'application du protocole, qui a pour principal objectif de renforcer la coopération internationale pour faire face à la criminalité transnationale. La Convention contre la criminalité transnationale organisée, dans le cadre de laquelle le protocole doit être interprété, précise d'ailleurs que les infractions visées doivent être établies en droit interne « *indépendamment de leur nature transnationale*² ».

La Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée

Le Protocole de Palerme, avec toutes les obligations qu'il crée afin de lutter contre la traite des êtres humains, vient compléter, en tant que protocole facultatif, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée³. Cette dernière établit elle-même des obligations à la charge des États membres, comme d'incriminer la participation à un groupe criminel organisé, le blanchiment d'argent, la corruption et l'entrave à la justice. Chacune de ces

1. CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, « Les Études de la CNCDH », La Documentation française 2010, p. 24.

2. Article 34-2 de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale des Nations unies le 15 novembre 2000.

3. Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale des Nations unies le 15 novembre 2000, ratifiée par la France le 6 août 2002 et entrée en vigueur le 29 septembre 2003.

infractions peut directement ou indirectement être liée à la traite, ce qui fait de la convention un instrument que les États membres peuvent et doivent prendre en compte afin de mieux lutter contre la traite des êtres humains. À ce titre, les signataires de la convention s'engagent notamment à adopter des cadres spécifiques d'extradition et de coopération policière et pénale, ainsi que de formation et d'assistance mutuelles. Les stipulations de cette convention s'appliquent automatiquement à ses protocoles, sauf disposition contraire explicite dans ceux-ci, et toute infraction créée par les protocoles est considérée comme créée par la convention elle-même.

De plus, dans le cadre de la lutte contre la traite, les parties doivent également prendre en compte le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer qui, bien qu'il concerne un sujet distinct de celui de la traite, promeut également la coopération entre les États parties pour combattre le trafic illicite de migrants (coopération qui peut se réaliser à travers les mêmes initiatives que celles de lutte contre la traite), et protège les droits des migrants victimes de trafic, donc parfois de traite.

Enfin, on signalera que, pour faciliter la mise en œuvre effective des traités internationaux de contrôle des drogues et de la criminalité organisée, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a développé une variété d'outils juridiques offrant aux États et aux professionnels de la justice pénale une assistance opérationnelle et des informations précieuses pour assurer la mise en œuvre effective de la convention et de ses protocoles.

Les autres textes des Nations unies

D'autres conventions des Nations unies sont applicables à la lutte contre la traite des êtres humains, à savoir la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989 et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 54/263 (annexe II) du 25 mai 2000. S'y ajoute la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979, et dont l'article 6 aborde plus spécifiquement la traite des femmes et l'exploitation de leur prostitution⁴.

Plusieurs normes internationales non contraignantes relatives à la traite doivent également être signalées. Par exemple, les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations*⁵ ont été développés en vue d'offrir des orientations concrètes et des directives politiques

4. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par la résolution 34/180 de l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981, ratifiée par la France le 14 décembre 1983. L'article 6 dispose que « *Les États parties prennent 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* ».

5. Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations*, texte présenté au Conseil économique et social comme *addendum* au rapport du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), 2002.

de protection des droits de l'homme pour prévenir la traite et protéger les personnes qui en sont victimes. Ils ont pour objectif de faciliter l'intégration de la question des droits de l'homme dans les lois, les politiques et les actions de lutte contre la traite des êtres humains aux niveaux national, régional et international.

En outre, il convient de mentionner les résolutions suivantes de l'Assemblée générale des Nations unies :

- la résolution 57/176 du 18 décembre 2002, intitulée « Traite des femmes et des filles » ;
- la résolution 58/137 du 22 décembre 2003, intitulée « Renforcement de la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre la traite des personnes et d'en protéger les victimes » ;
- la résolution 59/156 du 20 décembre 2004, intitulée « Prévenir, combattre et punir le trafic d'organes humains » ;
- la résolution 59/166 du 20 décembre 2004, intitulée « Traite des femmes et des filles » ;
- la résolution 61/144 du 19 décembre 2006, intitulée « Traite des femmes et des filles » ;
- la résolution 61/180 du 20 décembre 2006, intitulée « Amélioration de la coordination des efforts déployés pour lutter contre la traite des personnes ».

Les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT)

L'Organisation internationale du travail (OIT) est non seulement l'un des acteurs internationaux majeurs de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, mais aussi la plus ancienne institution internationale à avoir travaillé sur cette question. Compte tenu de son mandat et de ses missions, les dimensions de la traite auxquelles s'intéresse l'OIT se concentrent essentiellement sur le travail forcé et les formes d'exploitation liées au travail.

Les textes existants

Les principaux textes de l'OIT sur le sujet sont la Convention n° 29 sur le travail forcé, adoptée en 1930⁶, et la Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé, adoptée en 1957⁷.

La première, entrée en vigueur en 1932 et ratifiée par 177 États, interdit le travail forcé sous toutes ses formes, en disposant que les États ont l'obligation de « *supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes dans le plus bref délai possible* » (article 1-1), et impose le prononcé de sanctions pénales efficaces à l'encontre des auteurs (article 25). Elle prévoit toutefois en son article 2 les exceptions suivantes à cette interdiction :

- le service militaire obligatoire ;
- les obligations civiques normales ;
- certaines formes de travail pénitentiaire ;
- le travail exigé en cas de force majeure (sinistre, guerre, etc.) ;

6. *Convention n° 29 sur le travail forcé*, adoptée par la Conférence internationale du travail le 28 juin 1930, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1932, ratifiée par la France le 28 juin 1937.

7. *Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé*, adoptée par la Conférence internationale du travail le 25 juin 1957, entrée en vigueur le 17 janvier 1959, ratifiée par la France le 18 décembre 1969.

– les menus travaux de village (travail communautaire).

Quant à la Convention n° 105, entrée en vigueur en 1959 et ratifiée par 174 États, elle abolit toutes les formes de travail forcé pouvant être imposées par les États (en tant que punition, ou moyen de coercition politique ou d'exploitation économique).

Ces deux conventions, qui font partie des huit conventions qualifiées de « *fondamentales* » par le Conseil d'administration du Bureau international du travail (BIT), ont une importance particulière dans la lutte contre la traite, dans la mesure où le travail forcé peut caractériser l'une des formes d'exploitation définissant l'objectif de la traite. Ainsi de nombreuses personnes peuvent-elles être victimes de traite en vue du travail forcé. En revanche, les personnes victimes de travail forcé ne sont pas forcément des victimes de traite.

De plus, rappelons l'existence de quelques conventions historiques comme la Convention n° 100 concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale (1951), la Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), la Convention n° 138 concernant l'âge minimal d'admission à l'emploi (1973), et la Convention n° 189 de l'OIT concernant le travail décent pour les travailleuses et les travailleurs domestiques (2011).

En outre, le souci de protéger les mineurs contre la traite en vue de toute forme d'exploitation, et non plus seulement en vue de l'esclavage ou de la prostitution, a conduit, en 1999, à l'adoption par la Conférence internationale du travail (CIT) de la Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants⁸, assortie de la Recommandation n° 190 sur l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination⁹. Cette convention prohibe les formes les plus graves de travail des enfants :

- l'esclavage ou les pratiques analogues (servitude pour dettes, servage, etc.) ;
- le travail forcé ou obligatoire ;
- l'utilisation d'un enfant à des fins de prostitution ou de pornographie ;
- l'utilisation d'un enfant aux fins d'activités illicites ;
- « *les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant*¹⁰ ».

Quant aux recommandations, elles visent l'identification des victimes de travail forcé, y compris de traite, ainsi que la sensibilisation de l'opinion publique et des groupes vulnérables, afin de mieux prévenir le travail forcé des enfants.

Les textes à venir

En mai 2012, la Conférence internationale du travail (CIT) a décidé de compléter et de mettre à jour les conventions existantes sur le travail forcé. Elle a

8. Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, adoptée par la Conférence internationale du travail le 17 juin 1999, entrée en vigueur le 19 novembre 2000, ratifiée par la France le 11 septembre 2001.

9. Recommandation n° 190 sur l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, adoptée par la Conférence internationale du travail le 17 juin 1999.

10. OIT, Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, art. 3.

adopté en juin 2014 le Protocole relatif à la Convention sur le travail forcé¹¹. Cet instrument juridiquement contraignant vise à faire avancer la prévention, la protection et les mesures d'indemnisation, ainsi qu'à renforcer l'élimination des formes contemporaines d'esclavage¹².

Ce protocole, en attente de ratification par les membres de l'OIT, complète donc la Convention de 1930 en la rapprochant du Protocole de Palerme (en ce qui concerne la traite des êtres humains et les obligations positives des États relatives à la législation et aux politiques publiques) et des autres instruments internationaux. Il crée de nouvelles obligations internationales, destinées à prévenir le travail forcé et la traite par la consécration de mesures de sensibilisation, d'identification, de protection et d'indemnisation des victimes. La coopération internationale est également renforcée.

Il doit être noté que la lutte contre la traite prend une place centrale dans ce protocole qui énonce dès son préambule *« que le contexte et les formes du travail forcé ou obligatoire ont changé et que la traite des personnes à des fins de travail forcé ou obligatoire, qui peut impliquer l'exploitation sexuelle, fait l'objet d'une préoccupation internationale grandissante et requiert des mesures urgentes en vue de son élimination effective »*¹³.

Le protocole est également accompagné de la *Recommandation R203 sur le travail forcé (mesures complémentaires)*¹⁴, qui appelle les États membres à établir ou à renforcer des plans d'action nationaux en consultation avec les organisations d'employeurs, de travailleurs, et tout autre groupe intéressé. Ces plans d'action nationaux doivent inclure des délais pour l'application des mesures qu'ils prévoient, et celles-ci doivent être fondées sur une *« approche soucieuse des enfants et du principe de l'égalité entre hommes et femmes pour parvenir à la suppression effective et durable du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes, par la prévention, la protection et l'accès à des mécanismes de recours et de réparation, tels que l'indemnisation des victimes, et la répression des auteurs »* (article 1-a). Les mesures de lutte contre le travail forcé doivent donc prendre la même forme que les mesures de lutte contre la traite des êtres humains, en s'organisant autour des axes suivants :

11. Protocole à la Convention n° 29, Protocole relatif à la Convention sur le travail forcé, 1930, adopté par la Conférence internationale du travail le 11 juin 2014, non encore entré en vigueur.

12. L'article 1^{er} du Protocole à la Convention n°29 dispose : *« En s'acquittant de ses obligations en vertu de la convention de supprimer le travail forcé ou obligatoire, tout membre doit prendre des mesures efficaces pour en prévenir et éliminer l'utilisation, assurer aux victimes une protection et un accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces, tels que l'indemnisation, et réprimer les auteurs de travail forcé ou obligatoire. Tout membre doit élaborer, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, une politique nationale et un plan d'action national visant la suppression effective et durable du travail forcé ou obligatoire, qui prévoient une action systématique de la part des autorités compétentes, lorsqu'il y a lieu en coordination avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'avec d'autres groupes intéressés. La définition du travail forcé ou obligatoire figurant dans la convention est réaffirmée et, par conséquent, les mesures visées dans le présent protocole doivent inclure une action spécifique contre la traite des personnes à des fins de travail forcé ou obligatoire. »*

13. OIT, Protocole à la Convention n° 29, Protocole relatif à la Convention sur le travail forcé, 1930, 2014, préambule.

14. Recommandation R203 sur le travail forcé (mesures complémentaires), adoptée par la Conférence internationale du travail le 11 juin 2014.

- la prévention, notamment à travers de campagnes de sensibilisation et la formation des professionnels chargés de lutter contre ces fléaux ;
- la protection des victimes, par l’identification de celles-ci, la coopération avec la société civile et l’assistance de l’État après la sortie du réseau des victimes, ainsi que par la prise en compte de besoins spécifiques et particuliers (assistance juridique, permis de séjour et accès à l’éducation, etc.) ;
- les mécanismes de recours et de réparation, y compris l’indemnisation et l’accès à la justice pour les victimes ;
- le contrôle de l’application des mesures et des législations nationales ;
- la coopération entre les États et les organisations régionales et internationales concernées, particulièrement l’entraide judiciaire, l’assistance technique et la formation mutuelle, ainsi que l’échange de bonnes pratiques.

L’ensemble des instruments de l’OIT relatifs au travail forcé met en place une stratégie et des outils permettant de combattre le travail forcé dans le contexte actuel. Ces instruments complètent et renforcent le droit international en vigueur. Le fait que le Protocole relatif à la convention sur le travail forcé mette l’accent sur la protection et l’accès à la justice permettra de garantir que les droits de l’homme des victimes seront protégés et les auteurs de tels actes sanctionnés. Cela dit, le protocole n’entrera en vigueur qu’après l’enregistrement de la deuxième ratification par un État membre. Après le Niger, la France pourrait être le deuxième État à ratifier le protocole, déclenchant ainsi son entrée en vigueur. Dans ce sens, un projet de loi de ratification a été présenté au Conseil des ministres et déposé au Sénat le 15 juillet 2015¹⁵. Par conséquent, la CNCDH invite les parlementaires à adopter ce projet de loi dans les plus brefs délais, afin d’envoyer un signal fort à la communauté internationale et de renforcer la position de la France comme acteur engagé dans la lutte contre la traite et le travail forcé.

Les actions et les initiatives internationales contre la traite

Les actions et les initiatives de l’Assemblée générale des Nations unies

Le Plan d’action mondial pour la lutte contre la traite des personnes a été adopté le 30 juillet 2010 par l’Assemblée générale des Nations unies¹⁶. Cette résolution, non contraignante, donne un cadre supplémentaire aux États membres au sein duquel ils peuvent adapter leurs législations et leurs politiques publiques. Elle se fonde sur les textes internationaux contraignants déjà existants, en particulier le Protocole de Palerme, mais aussi sur les résolutions précédentes de l’Assemblée générale relatives à l’amélioration de la coordination de l’action contre la traite des personnes¹⁷, à la traite des femmes et des filles¹⁸ et au renforcement de

15. Projet de loi n° 630 autorisant la ratification du protocole relatif à la convention n° 29 de l’Organisation internationale du travail sur le travail forcé, 1930, enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2015.

16. Plan d’action mondial pour la lutte contre la traite des personnes, résolution A/RES/64/293 adoptée par l’Assemblée générale des Nations unies le 30 juillet 2010.

17. Amélioration de la coordination des efforts déployés pour lutter contre la traite des personnes, résolution A/RES/61/180, adoptée par l’Assemblée générale des Nations unies le 20 décembre 2006.

18. Traite des femmes et des filles, résolution A/RES/61/144, adoptée par l’Assemblée générale des Nations unies le 19 décembre 2006.

la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre la traite des personnes et d'en protéger les victimes¹⁹.

Appelant à la ratification universelle du Protocole de Palerme²⁰, la résolution du 30 juillet 2010 crée notamment un fonds de contributions volontaires des Nations unies en faveur des victimes de la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants (article 4). Elle soutient également le Plan d'action mondial visant à « *prévenir et combattre la traite, à en protéger et aider les victimes, à en poursuivre les auteurs et à favoriser l'établissement de partenariats en vue de renforcer la coordination et la coopération* » (préambule). Ce plan reprend les grandes lignes déjà existantes de la lutte contre la traite au niveau international suivant quatre axes (prévention, protection, poursuites et partenariats), rappelle les textes et les mécanismes existants, et renouvelle son appui aux acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains.

Les actions et les initiatives de la Conférence des parties à la Convention de Palerme

Afin d'établir un suivi de l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et d'en assurer la mise en œuvre effective, la Conférence des parties à cette convention a décidé de créer spécialement un groupe de travail sur la traite des êtres humains. Celui-ci s'est réuni à cinq reprises entre avril 2009 et novembre 2013. Les participants rédigent des recommandations à destination des parties, analysent et complètent certaines stipulations du Protocole de Palerme en proposant des mesures concrètes d'application, enfin décident des priorités à suivre lors des sessions ultérieures. Les recommandations générales publiées à l'issue de la dernière réunion du groupe de travail insistent tout particulièrement sur :

- la reconnaissance du rôle de la société civile en tant que partenaire dans la lutte contre la traite ;
- le rôle et les missions de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ;
- le recours, par les États parties, à un plus large éventail de techniques d'enquête et de mesures répressives, notamment un recours plus fréquent aux infractions au droit fiscal et au droit du travail²¹.

Les actions et les initiatives de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

Au sein de l'Organisation des Nations unies, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) est le principal organe chargé de la lutte contre la traite des êtres humains, sous l'angle de la criminalité organisée. L'ONUDC, mandaté par l'Assemblée générale des Nations unies dans le cadre du Plan

19. Renforcement de la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre la traite des personnes et d'en protéger les victimes, résolution A/RES/58/137, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 22 décembre 2003.

20. Plan d'action mondial pour la lutte contre la traite des personnes, Nations unies, résolution A/RES/64/293, 2010, art. 3.

21. Recommandations générales du *Rapport sur la réunion du Groupe de travail sur la traite des personnes* tenue à Vienne du 6 au 8 novembre 2013, CTOC/COP/WG.4/2013/5.

d'action mondial pour la lutte contre la traite des personnes²², publie régulièrement des documents d'analyse, de sensibilisation et d'information sur la traite des êtres humains dans le monde. Sa publication la plus importante est le *Rapport mondial sur la traite des personnes*, dont la dernière édition date de novembre 2014. Ce rapport, qui couvre 128 États membres pour lesquels il présente un « profil pays », donne une vision générale des tendances globales, présente une analyse des techniques utilisées par les trafiquants d'êtres humains, et signale les différentes réponses proposées – tant au plan national qu'au plan international – pour lutter contre la traite des êtres humains. Ce document fait observer que de nombreux pays ont récemment adopté des législations spécifiques relatives à la traite, mais que les définitions de celle-ci ne sont pas toujours harmonisées, pas plus que les moyens d'identification des victimes et des criminels. Il est enfin mentionné que les réponses pénales demeurent extrêmement faibles et que cette tendance ne connaît pas d'amélioration notable²³.

Les actions et les initiatives des Rapporteurs spéciaux

Au-delà des mesures normatives et des actions spécifiques entreprises par les Nations unies, la Commission des droits de l'homme (remplacée en 2006 par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies) a nommé par sa décision 2004/110 un Rapporteur spécial sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants. L'actuelle Rapporteuse spéciale, Mme Maria Grazia Giammarinaro, a publié son dernier rapport le 31 mars 2015, lors de la 29^e session du Conseil des droits de l'homme²⁴. Elle y décrit l'action qu'elle entend mener en s'appuyant sur les principes suivants :

- la promotion et la protection des droits de l'homme des victimes de la traite, en particulier les femmes et les enfants ;
- la prise en considération des différences entre les sexes dans la compréhension des caractéristiques du crime de traite et dans l'adoption de mesures ciblées ;
- le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'ensemble de l'action menée en faveur des victimes mineures.

De plus, la Rapporteuse spéciale s'engage à orienter son action sur la prévention de la traite sous toutes ses formes, en particulier :

- l'exploitation par le travail, la traite étant envisagée dans sa dimension sociale ;
- la promotion et la protection des droits de l'homme des victimes de la traite et des personnes exploitées en tant que victimes potentielles ;
- la collaboration avec le secteur privé et les partenaires sociaux pour appuyer l'action de la justice pénale par des mesures sociales judicieuses qui permettent de prévenir et de combattre la traite.

La Rapporteuse spéciale s'emploiera donc notamment à mieux comprendre, d'une part, les nouvelles tendances, telles que les conséquences et les effets

22. Nations unies, Plan d'action mondial pour la lutte contre la traite des personnes, résolution A/RES/64/293, 2010.

23. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2014*, United Nations, New York, 2014, www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html Pour une présentation des statistiques continues dans ce rapport, se reporter à la deuxième partie, chap. 1, section 1, pp. 85-93 du présent rapport.

24. *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants*, Maria Grazia Giammarinaro, Assemblée générale des Nations unies, A/HRC/28/38, 31 mars 2015.

que peuvent avoir sur la traite les conflits et les crises humanitaires et, d'autre part, le lien entre les flux migratoires diversifiés et la traite. À cet égard, elle estime que des politiques migratoires de plus en plus restrictives et exclusives – notamment la criminalisation des migrants accompagnée de leur détention illégale –, ainsi que l'impossibilité d'accéder aux marchés du travail, alimentent l'exploitation des migrants, y compris par le biais de la traite. C'est pourquoi elle affirme également qu'elle traitera de la question de la prévention de la traite à des fins d'exploitation par le travail, qui touche notamment des groupes de population vulnérables ou marginalisés tels que les migrants, les enfants, les minorités, les demandeurs d'asile et les réfugiés.

L'on ajoutera, à titre d'information, qu'il existe également d'autres mandats en relation avec des formes particulières de traite, tels ceux du Rapporteur spécial sur la vente des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants²⁵, et du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences²⁶.

Les actions et les initiatives de l'Organisation internationale des migrations (OIM)

L'Organisation internationale des migrations (OIM) joue également un rôle très actif dans la lutte contre la traite, principalement sur les formes de traite transnationales. Dans ce cadre, l'OIM remplit plusieurs missions²⁷ :

- la prévention, à travers des campagnes d'information (communication interpersonnelle, affiches, etc.) dans les pays d'origine et de destination des victimes de traite, afin de sensibiliser le grand public et les populations vulnérables ;
- la coopération technique, qui a pour but de renforcer les capacités des gouvernements et de la société civile face aux défis posés par la traite ; ce renforcement des capacités passe notamment par la formation des professionnels ;
- l'assistance aux victimes de traite, à travers une aide psychologique et médicale, mais aussi grâce au logement et à l'intégration sociale, ou encore au rapatriement ;
- la recherche quantitative et qualitative sur les tendances de la traite et les moyens les plus efficaces de la combattre, avec pour objectif de partager ces informations avec les États. Différents manuels sont ainsi publiés par l'organisation, notamment le *Manuel pour l'aide directe aux victimes de la traite*, le *Manuel sur les indicateurs de performance des projets destinés à lutter contre la traite*, ou encore un guide à destination des services de santé. Enfin, depuis plus de dix ans, l'OIM maintient et actualise une base de données statistiques qui est, selon l'Organisation, « la plus grande base de données mondiale sur les victimes de la traite » et doit aider à l'élaboration de programmes et de projets de lutte contre la traite des êtres humains²⁸.

25. Résolution 1990/68 de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, 7 mars 1990.

26. Résolution 6/14 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, 28 septembre 2007.

27. OIM contre la traite : <https://www.iom.int/fr/contre-la-traite>

28. Base de données de l'OIM « Module de lutte contre la traite » (CTM) : https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/projects/documents/ct_brochure_fr.pdf

Les normes et les instruments régionaux

Le Conseil de l'Europe

La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite

Le Conseil de l'Europe a élaboré son propre instrument de lutte contre la traite des êtres humains. Il s'agit de la Convention n° 197 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite « Convention de Varsovie », adoptée le 16 mai 2005 à Varsovie, lors du 3^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008 après sa dixième ratification. La France a signé cette convention en mai 2006, et l'a ratifiée le 9 janvier 2008.

Le Conseil de l'Europe, pour maintenir la cohérence des définitions internationales, reprend mot pour mot la définition de la traite des êtres humains contenue dans le Protocole de Palerme, tout en ajoutant un alinéa qui dispose que « *le terme "victime" désigne toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains telle que définie [par la Convention]* » (article 4-e). Premier traité européen consacré à la traite, la convention a pour vocation de mettre la victime au cœur du dispositif de protection et de lutte contre la traite des êtres humains. Pour cette raison, elle se distingue notablement du Protocole de Palerme. Partant du principe que la traite des êtres humains est une violation des droits de la personne, trois objectifs sont visés à l'article 1^{er} de la Convention :

- « *prévenir et combattre la traite des êtres humains, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes* » ;
- « *protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite, concevoir un cadre complet de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces* » ;
- « *promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains* ».

Le champ d'application de la convention est également plus large que celui du Protocole de Palerme, dès lors que la convention « *s'applique à toutes les formes de traite des êtres humains, qu'elles soient nationales ou transnationales et liées ou non à la criminalité organisée* ».

La Convention s'organise selon les principaux axes suivants :

- la prévention, la coopération et les autres mesures ;
- les mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- le droit pénal matériel ;
- les enquêtes, les poursuites et le droit procédural ;
- la coopération internationale et la coopération avec la société civile ;
- le mécanisme de suivi ;
- les relations avec d'autres instruments internationaux.

Les parties sont appelées, dans le cadre des mesures de prévention et pour décourager la demande, à lancer des programmes et des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation, en partenariat avec la société civile

et les organisations concernées (articles 5 et 6). Chaque État décide de la forme précise que prendront ces mesures de prévention, à condition que les victimes potentielles soient au centre de ces mesures, ainsi que les possibles « consommateurs », incités à prendre conscience du fait que leurs actions peuvent constituer une participation à un acte de traite des êtres humains. Les parties doivent également prendre des mesures aux frontières, afin de lutter en amont contre la traite dans son aspect transnational, particulièrement en renforçant le contrôle des documents d'identité (articles 7, 8 et 9). Il convient d'analyser plus en profondeur deux questions.

Le volet « promotion et protection des droits des victimes »

La promotion et la protection des droits des victimes sont au cœur de la convention, les parties devant définir et mettre en œuvre toutes les mesures utiles à l'identification. Il est donc impératif que les autorités compétentes de chaque État soient formées à l'identification des victimes de traite en tant que telles, afin de leur apporter le soutien nécessaire, notamment par la reconnaissance d'un droit au séjour (article 14). Ce travail d'identification et de formation à l'identification peut notamment être réalisé en partenariat avec toute organisation dédiée à la lutte contre la traite des êtres humains. Le but premier de l'identification des victimes de traite est d'éviter que celles-ci ne soient considérées par les autorités comme des délinquants ou des migrants illégaux. Un motif raisonnable laissant présumer qu'une personne est victime de traite doit suffire à suspendre toute mesure d'éloignement du territoire jusqu'à ce que le processus d'identification soit complété.

Cela dit, la victime de traite doit aussi être dûment informée de ses droits, qui incluent, entre autres, un rapatriement vers son pays d'origine ou vers un pays où elle avait le droit de résider à titre permanent, en facilitant le cas échéant son accès à des documents de voyage (article 16). À cet effet, des programmes de rapatriement, auxquels participent les institutions publiques et les ONG, doivent être mis en place. Quant aux enfants, une évaluation des risques et de la sécurité doit être réalisée, afin qu'ils ne soient pas rapatriés vers un État si ce rapatriement n'est pas dans leur intérêt.

Les parties doivent également prendre des mesures, législatives ou autres, d'assistance physique et psychologique aux victimes, ainsi que de réintégration sociale. À cette fin, les parties sont tenues d'octroyer à chaque victime un délai de 30 jours, dit « délai de rétablissement et de réflexion », afin de « *se rétablir et échapper à l'influence des trafiquants et/ou [de prendre], en connaissance de cause, une décision quant à sa coopération avec les autorités compétentes* » (article 13-1). Toute victime a droit à un permis de séjour renouvelable si les autorités estiment que sa situation personnelle le requiert, ou si son séjour est nécessaire pour assurer sa coopération dans une enquête ou une procédure pénale (article 14-1).

Les autres droits sont notamment relatifs à l'accès à un hébergement convenable, à des soins médicaux, des conseils et des informations sur leurs droits en tant que victimes et un appui légal. À ce dernier propos, la convention précise utilement que l'assistance à une victime doit lui être apportée, même si celle-ci refuse de témoigner (article 12).

Il est à noter qu'un article sur l'égalité entre les hommes et les femmes a été intégré à la convention, stipulant : « *Lorsqu'elle applique les mesures prévues au présent chapitre, chaque partie vise à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et a recours à l'approche intégrée de l'égalité dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation de ces mesures* » (article 17). Cette intégration de la notion d'égalité entre les femmes et les hommes est spécifique à la Convention du Conseil de l'Europe, et s'inscrit dans l'action plus large menée par l'institution dans ce domaine.

Enfin, les enfants victimes bénéficient de droits spécifiques, notamment l'attribution d'un tuteur légal ou l'accès à une éducation et à une assistance en fonction de leurs besoins spéciaux. Le retour à la famille des enfants victimes non accompagnés est une priorité lorsque cela correspond à leur intérêt supérieur. En cas de doute sur l'âge d'une victime, celle-ci est présumée mineure jusqu'à l'établissement définitif de son âge, en plus de son identité et sa nationalité (article 10-3). En outre, toute victime a droit à la protection de sa vie privée et de son identité (article 11).

Le volet répressif

La convention, à l'instar des autres grands textes internationaux dédiés à la traite et à l'exploitation des êtres humains, confère le caractère d'infraction pénale non seulement aux actes de traite et d'exploitation commis intentionnellement et à la complicité dans le but de commettre ces actes, mais aussi à l'utilisation de services qui font l'objet de l'exploitation, si ces derniers sont utilisés en connaissance de cause (articles 18, 19 et 20). La tentative de commission d'actes de traite et d'exploitation est elle aussi passible de poursuites pénales (article 21).

Quant aux personnes morales, elles peuvent être tenues pour responsables d'actes de traite, si ceux-ci sont commis en leur nom par une personne physique (article 22-1), ou si cette personne physique, « *par absence de surveillance ou de contrôle [...] a rendu possible la commission* » d'une telle infraction (article 22-2). Cette responsabilité d'une personne morale peut être pénale, civile ou administrative, sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques (article 22-3).

S'agissant des sanctions elles doivent répondre à l'exigence générale d'effectivité, de proportionnalité et de dissuasion (article 23-1). Leur nature et leurs modalités ne sont cependant pas spécifiées. La possibilité d'une privation de liberté et celle d'une extradition sont simplement évoquées. Sont également mentionnées la faculté donnée aux parties de confisquer les instruments et les produits de la traite et celle de fermer des établissements ou d'interdire aux auteurs d'exercer l'activité dans le cadre de laquelle ils se sont rendus coupables de traite (articles 23-3 et 23-4).

Aux termes de l'article 24, les circonstances aggravantes dans la détermination des sanctions sont spécifiquement définies comme étant le fait que :

- « *l'infraction a mis en danger la vie de la victime délibérément ou par négligence grave ;*
- *l'infraction a été commise à l'encontre d'un enfant ;*
- *l'infraction a été commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions ;*
- *l'infraction a été commise dans le cadre d'une organisation criminelle ».*

La possibilité de ne pas sanctionner les victimes de traite pour des activités criminelles auxquelles elles ont pris part sous la contrainte doit au demeurant être prévue (article 26).

Selon cette même convention, les enquêtes et les poursuites pour l'infraction de traite ne dépendent pas de la déclaration ni de l'accusation émanant d'une victime (article 27-1), car celle-ci ne porte que très rarement plainte de sa propre initiative, n'étant bien souvent pas consciente du fait qu'elle est victime de traite. Toutefois, si une victime souhaite porter plainte, elle doit pouvoir le faire dans son État de résidence, même si ce n'est pas sur le territoire de cet État que l'infraction a été commise. Cette plainte doit ensuite être transmise à l'autorité compétente de l'État où l'infraction a été commise, qui traitera la plainte (article 27-2). La convention énonce également que la victime est en droit de s'entourer d'acteurs de la société civile dont l'objectif est de lutter contre la traite et qui pourront lui apporter appui et assistance lors de la procédure pénale (article 27-3).

La situation de grande vulnérabilité des victimes de traite, notamment en raison de la crainte de représailles ou d'intimidations diverses, implique la nécessité d'une protection particulière. Les parties doivent donc adopter des mesures afin que soient adéquatement protégées non seulement les victimes, mais encore toute personne qui collabore avec les autorités chargées des enquêtes et des poursuites pour l'infraction de traite, notamment les témoins. Une protection peut aussi être prévue pour les familles de victimes, les témoins et les collaborateurs des autorités (article 28-1). Ces mesures de protection « peuvent inclure la protection physique, l'attribution d'un nouveau lieu de résidence, le changement d'identité et l'aide dans l'obtention d'un emploi » (cf. articles 28-2 et 28-3). Ainsi, la sécurité physique et la protection de la vie privée des victimes doivent être assurées lorsqu'une procédure judiciaire est engagée (article 30).

De plus, l'article 29-1 exige des États parties que des « personnes ou des entités soient spécialisées dans la lutte contre la traite des êtres humains et dans la protection des victimes. Ces personnes ou entités disposent de l'indépendance nécessaire [...] pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et sont libres de toute pression illicite. Lesdites personnes ou le personnel desdites entités doivent disposer d'une formation et des ressources financières adaptées aux fonctions qu'ils exercent ». Des instances de coordination des organismes publics luttant contre la traite doivent être mises en place et les États doivent assurer la formation des agents chargés de la lutte contre la traite (articles 29-2 et 29-3). Des Rapporteurs nationaux ou des mécanismes équivalents, chargés de suivre la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la traite, doivent être nommés (article 29-4).

Enfin, la convention établit également une obligation de coopération internationale et d'échange d'informations, notamment pour la protection des personnes menacées et pour la recherche des personnes disparues (article 33). De même, la coopération des organismes publics avec la société civile est encouragée (articles 34 et 35).

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)

La Convention de Varsovie est le premier texte international à instaurer un mécanisme de suivi afin de renforcer la mise en œuvre des dispositions adoptées. Ce mécanisme repose sur deux piliers, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Comité des parties, et il permet d'assurer un suivi indépendant de la mise en œuvre de la convention, en déterminant le degré auquel les dispositions de la convention sont appliquées par les États parties.

Le GRETA, mis en place en 2009, a pour mission de « *veiller à la mise en œuvre de la [...] convention* » (article 36-1) par les États qui l'ont ratifiée. Il est actuellement composé de 15 membres venant de pays différents, signataires de la convention, et siégeant à titre individuel. Ces membres sont élus par le Comité des parties pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. Issus de différents milieux professionnels, « *ils sont choisis parmi des personnalités de haute moralité connues pour leur compétence en matière de droits de la personne humaine, assistance et protection des victimes et lutte contre la traite des êtres humains ou ayant une expérience professionnelle dans les domaines dont traite la présente Convention* » (article 36-3, a).

Les cycles d'évaluation durent quatre ans, durant lesquels le GRETA peut effectuer une visite dans les pays concernés, afin de rencontrer directement les acteurs chargés de la mise en œuvre des dispositions de la convention, et de prendre connaissance directement de la situation sur le terrain (centres d'aide d'urgence, hôpitaux, centres pour migrants en situation irrégulière, etc.). Il adresse également des questionnaires aux autorités des États parties, portant sur les dispositions qu'il souhaite évaluer. Le GRETA peut en outre décider d'utiliser d'autres moyens pour mener à bien ses évaluations, notamment l'organisation d'auditions ou le recours à des experts ou des consultants²⁹. Les rapports, réalisés pour chaque partie à la convention, prennent en compte les commentaires des autorités de celles-ci et ont pour but d'analyser la situation dans chaque pays, ainsi que de suggérer des mesures permettant d'améliorer la mise en œuvre de la convention. Le premier cycle d'évaluation, ouvert en février 2010, a notamment inclus la publication en janvier 2013 du premier *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*³⁰.

Quant au Comité des parties, son rôle est tout d'abord d'élire les membres du GRETA, puis d'adopter des recommandations destinées aux parties évaluées par ce dernier, recommandations qui invitent les États à mettre en œuvre un certain nombre de mesures à même d'assurer l'application effective de la Convention de Varsovie. Le Comité des parties est composé « *des représentants au Comité des ministres du Conseil de l'Europe des États membres parties à la Convention*

29. Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les parties, adoptées le 17 juin 2009 et modifiées le 21 novembre 2014.

30. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 28 janvier 2013.

et des représentants des parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe» (article 37-1), et se réunit plusieurs fois par année.

L'évaluation de la mise en œuvre des mesures prévues par la Convention de Varsovie doit ainsi permettre non seulement une meilleure application de celles-ci dans les États parties, mais aussi une coopération internationale plus approfondie, afin de prévenir la traite des êtres humains et de lutter plus efficacement contre elle.

La Convention du Conseil de l'Europe s'inscrit donc dans la continuité du Protocole de Palerme, tout en adoptant une approche centrée sur les « droits humains »³¹. Ses dispositions constituent les fondements sur lesquels l'Union européenne a, par la suite, adopté ses propres normes et règles.

L'Union européenne

La directive n° 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil

Le 5 avril 2011, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive n° 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes. Cette directive remplace la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains, adoptée le 19 juillet 2002 et faisant suite à la signature par l'Union européenne du Protocole de Palerme.

Cette directive, dont la transposition par les États membres devait être effective le 6 avril 2013, constitue le texte de référence sur la traite et l'exploitation des êtres humains. D'une part, il prend en compte le fait que la traite est interdite par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui énonce explicitement à l'article 5-3 que « *la traite des êtres humains est interdite* ». D'autre part, il s'agit d'un prolongement des mesures adoptées par l'Union dans la foulée de la signature du Protocole de Palerme en décembre 2000.

Le volet répressif

La directive n° 2011/36/UE instaure des règles minimales à l'échelle de l'Union européenne, à la fois en ce qui concerne tant la définition des infractions pénales en matière de traite, que des sanctions à appliquer.

Si la définition des infractions liées à la traite des êtres humains est reprise quasiment mot pour mot du Protocole de Palerme, elle précise toutefois que la traite comprend « *l'échange ou le transfert du contrôle exercé sur [des] personnes* » à des fins d'exploitation (article 2-1). Quant à l'exploitation, la même définition que celle du Protocole de Palerme est aussi reprise, en y ajoutant « *l'exploitation d'activités criminelles* » (article 2-3). La situation de vulnérabilité est également définie comme le fait que « *la personne concernée n'a pas d'autre choix véritable ou acceptable que de se soumettre à cet abus* » (article 2-2).

L'incitation, la participation et la complicité, ainsi que la tentative de commettre une infraction liée à la traite ou à l'exploitation d'êtres humains doivent être

31. Expression utilisée par le Conseil de l'Europe.

sanctionnées (article 3). La peine maximale exigée par la directive pour ce type d'infraction est d'au moins cinq ans d'emprisonnement (article 4-1). Cette peine s'élève à au moins dix ans :

- dans les cas où l'infraction est commise à l'encontre d'un mineur ou d'une personne particulièrement vulnérable (article 4-2, a);
- si l'infraction est commise dans le cadre d'une organisation criminelle (article 4-2, b);
- si la vie de la victime a été mise en danger ou si celle-ci a subi des violences ou un préjudice grave (articles 4-2, c, et 4-2, d).

La responsabilité des personnes morales est également prévue (article 5). Quant aux sanctions, le texte énumère le placement sous surveillance judiciaire, une mesure de dissolution ou encore une fermeture temporaire ou définitive des établissements ayant servi à commettre une infraction (article 6).

En outre, les États membres sont habilités à saisir les instruments et les produits de la traite et de l'exploitation, mesure qui peut se révéler efficace dans le démantèlement des réseaux criminels dont le mobile principal est la recherche du profit (article 7).

Cette directive couvre donc l'aspect répressif de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, mais elle ne néglige pas pour autant le fait que l'exploitation transforme souvent les victimes de traite en auteurs d'autres actes criminels. C'est la raison pour laquelle les États membres sont appelés à prendre des mesures afin de ne pas poursuivre les victimes pour des activités criminelles qu'elles auraient été contraintes de commettre (article 8). Leur statut de victime doit prévaloir et mener à l'absence de poursuites ou à la non-application des sanctions dans le cas où leurs activités criminelles sont une conséquence directe de leur situation de victimes de traite.

En ce qui concerne les enquêtes et les poursuites, celles-ci doivent être réalisées avec des moyens conséquents et efficaces, ainsi que pour toutes les autres formes graves de criminalité. Leur engagement ne doit pas être « *dépendant de la plainte ou de l'accusation émanant d'une victime* ». Aux stades ultérieurs, la procédure pénale doit être poursuivie malgré un retrait de cette plainte ou accusation afin d'éviter que les victimes ne soient soumises à des pressions et des chantages (article 9-1). Les services chargés des enquêtes ou des poursuites doivent donc être formés à l'identification des cas de traite et être mis à même de prendre les mesures qui s'imposent, y compris en cas de non-coopération des victimes (article 9-3).

Enfin, la traite étant souvent transnationale, les règles fixant la compétence des juridictions des États membres doivent être adaptées au phénomène afin de ne pas entraver le déclenchement de poursuites pénales (cf. article 10). Ainsi, la compétence des tribunaux d'un État membre peut être retenue si l'infraction a été commise sur son territoire, si l'auteur de l'infraction en est un ressortissant, si la victime en est un ressortissant ou un résident, et si l'auteur (personne morale ou physique), de nationalité étrangère, réside ou est établi sur le territoire de l'État en question. De plus, des poursuites peuvent être engagées même si l'acte ne constitue pas une infraction pénale dans le pays où il a été commis, et même si une dénonciation n'a pas eu lieu sur le territoire où l'infraction a été

commise. Cela afin de ne pas créer une impunité pour les auteurs pour cause de non-harmonisation stricte des législations entre États.

Le volet « assistance, aide et protection des victimes »

Dans son volet « assistance, aide et protection aux victimes de la traite », la directive prévoit plusieurs dispositions enjoignant aux États membres d'apporter un appui aux victimes qui prennent en compte les circonstances particulières auxquelles elles font face. Aux termes de l'article 11-1, « *les États membres prennent les mesures nécessaires pour qu'une assistance et une aide soient apportées aux victimes avant pendant et durant une période suffisante après la clôture de la procédure afin de leur permettre d'exercer les droits qui leur sont conférés* ». Quant à l'article 11-2, il précise que l'aide et l'assistance doivent être effectivement garanties, dès que les autorités compétentes ont « *des motifs raisonnables de croire* » qu'une personne pourrait être victime de traite ou d'exploitation. L'absence de coopération de la victime ne peut être un motif justifiant l'absence d'aide et d'assistance de la part d'un État (article 11-3).

En outre, les victimes qui le souhaitent doivent disposer d'« *un hébergement adapté et sûr, une assistance matérielle, des soins médicaux nécessaires, y compris une assistance psychologique, des conseils et des informations, ainsi que des services de traduction et d'interprétation, le cas échéant* » (article 11-5). Les États membres, conformément au droit dérivé de l'Union, ont une obligation d'information des victimes afin que celles-ci puissent prétendre à une protection internationale (article 11-6). Toute situation particulière de vulnérabilité (grossesse, handicap, état de santé...) doit être prise en compte afin de délivrer aux victimes une aide et une assistance conformes à leurs besoins spécifiques (article 11-7). De plus, dans le cadre des enquêtes et des procédures pénales, les États membres doivent apporter aux victimes tout conseil ou représentation juridique dont elles ont besoin (article 12-2). Une protection adaptée doit leur être octroyée, eu égard à leur situation personnelle et en évitant toute victimisation secondaire, y compris les contacts visuels entre les victimes et les défendeurs, les dépositions en audience publique ou les questions non consubstantielles à la procédure concernant la vie privée des victimes (article 12-4). Des mesures spécifiques sont prévues dans la directive au bénéfice des mineurs victimes ou simplement présumés victimes de traite, dont l'intérêt supérieur doit être la considération première (cf. articles 13 et suivants). Au-delà des mesures déjà indiquées ci-dessus, les enfants doivent avoir accès à un système éducatif et à un tuteur ou représentant dans le cas où les autorités estimeraient que l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas la considération première des personnes exerçant l'autorité parentale ou encore dans le cas où cet enfant n'est pas accompagné ou est séparé de sa famille. En l'absence de conflit d'intérêts, les familles des victimes doivent aussi bénéficier de l'aide et la protection des États membres. Dans le cadre des enquêtes et des procédures pénales, les enfants victimes de traite bénéficient, en plus de la protection assurée à toutes les victimes, de conseils et d'une représentation juridiques gratuits, sauf s'ils disposent déjà des ressources nécessaires. Les auditions des enfants doivent être réalisées dans des locaux adaptés, en présence de professionnels formés à cet effet et éventuellement d'accompagnateurs majeurs; elles doivent être limitées au nombre strictement nécessaire au déroulement de la procédure.

Enfin, la directive prévoit qu'une indemnisation, comme pour toutes les autres victimes de criminalité intentionnelle violente, est assurée pour les victimes de traite des êtres humains, en fonction des régimes existants (article 17).

Le volet «prévention»

S'agissant de la prévention, et conformément au Protocole de Palerme, les États membres doivent prendre des mesures de formation, d'éducation, de sensibilisation en coopération avec la société civile afin de réduire le risque que des personnes ne deviennent victimes de traite (article 18). Les fonctionnaires chargés de la lutte contre la traite doivent également faire l'objet de formations spécifiques afin de pouvoir identifier et prendre en charge les victimes de traite (article 18-3).

Pour finir, un mécanisme de Rapporteur national (ou un mécanisme équivalent) sur la traite doit être créé par les États membres, qui doivent notamment s'assurer de leur bonne collaboration avec le coordinateur européen de lutte contre la traite des êtres humains, cela afin de contribuer à une stratégie coordonnée et consolidée de l'Union en matière de lutte contre la traite (articles 19 et 20).

La directive n° 2004/81/CE

Il convient de préciser que la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 avait été précédée d'une autre directive qui imposait aux États membres de prendre des mesures législatives en matière de traite des êtres humains, la directive 2004/81/CE du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, du 29 avril 2004.

Cette directive, qui visait à compléter la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains, du 19 juillet 2002, aborde à la fois la question de la traite des êtres humains et celle de l'immigration et du séjour irréguliers. Elle octroie aux victimes de traite coopérant avec les autorités le droit à un titre de séjour, même en cas d'entrée irrégulière sur le territoire. Autrement dit, bénéficieront du droit au séjour les victimes dont les autorités compétentes auront estimé :

- que leur présence est nécessaire aux besoins de l'enquête ;
- qu'elles manifestent une volonté claire de coopérer ;
- qu'elles ont rompu tout lien avec les auteurs présumés de l'infraction de traite (article 8).

Les États membres ont de plus l'obligation de s'assurer que les personnes concernées par cette directive sont informées de leurs droits (article 5), et de leur octroyer un délai de réflexion, afin qu'elles prennent une décision, en connaissance de cause, quant à leur éventuelle coopération avec les autorités (article 6). Durant cette période de réflexion, les victimes ne pourront pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement et auront accès à un hébergement, à des soins médicaux et psychologiques, à des services de traduction et d'interprétation si besoin, ainsi qu'à une aide juridique gratuite (article 7).

La durée de validité du titre de séjour délivré est calquée sur celle de la procédure ; il peut être renouvelé tant que les conditions de son octroi demeurent réunies (article 8-3). Il autorise son bénéficiaire à avoir accès à l'emploi, à la formation professionnelle, à l'éducation et aux programmes de réinsertion et d'intégration (articles 11 et 12). Les bénéficiaires de ce titre séjour devront faire l'objet de mesures d'assistance personnalisées en fonction de leurs besoins spécifiques (handicap, grossesse, manque de ressources, victimes de viol ou d'autres violences...), ainsi que l'énonce l'article 9-2. De leur côté, les mineurs bénéficieront également d'un accès à l'éducation, au regroupement avec leurs familles, à une représentation juridique et de toute autre mesure conforme à leur intérêt supérieur (article 10).

Le titre de séjour octroyé peut à tout moment être retiré pour abus ou fraude, pour des raisons d'ordre public et de sécurité intérieure, en cas d'interruption de la procédure par les autorités compétentes, ou si la victime cesse de coopérer ou renoue volontairement et de sa propre initiative avec les auteurs présumés de l'infraction de traite ou d'immigration clandestine (article 14).

Les droits dont bénéficient les victimes sur le fondement de cette directive restent pris en compte dans la directive n° 2011/36/UE qui les complète et les renforce, en posant un cadre précis du droit au séjour pour toutes les victimes de traite, qu'elles coopèrent ou non avec les autorités.

Les autres directives en relation avec la traite des êtres humains

Pour être complet, il convient d'évoquer d'autres directives et décisions-cadres, qui, si elles ne visent pas directement ou exclusivement la traite des êtres humains, peuvent néanmoins la concerner. Il s'agit notamment de :

- la directive n° 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ;
- la directive n° 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ;
- la directive n° 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ;
- la directive n° 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité ;
- la décision-cadre n° 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime.
- la décision-cadre n° 2001/500/JAI du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime.

La Stratégie de l'Union européenne 2012-2016

Afin de contribuer à la mise en œuvre effective de la directive n° 2011/36/UE et d'harmoniser l'application des différents textes européens et internationaux en matière de lutte contre la traite, la Commission européenne a défini en juin 2012 la *Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres*

humains pour la période 2012-2016. La Commission indique que, à travers cette stratégie, elle « *entend mettre l'accent sur des mesures concrètes qui aideront à la transposition et à l'application de la directive 2011/36/UE, apporteront de la valeur ajoutée et compléteront les actions menées par les gouvernements, les organisations internationales et la société civile dans l'Union européenne et dans les pays tiers*³² ».

Cette Stratégie décline cinq priorités autour desquelles doivent graviter les actions mises en œuvre par l'Union européenne et les États membres, ainsi que par le secteur privé et la société civile, les organisations internationales et tous les États partenaires dans la lutte contre la traite des êtres humains. Ces cinq priorités se déclinent de la manière suivante :

- a) détecter les victimes de la traite, les protéger et leur porter assistance ;
- b) renforcer la prévention de la traite des êtres humains ;
- c) poursuivre plus activement les auteurs d'infractions ;
- d) améliorer la coordination et la coopération entre les principaux acteurs et la cohérence des politiques ;
- e) mieux cerner les nouvelles préoccupations relatives aux diverses formes de traite des êtres humains et y répondre efficacement.

La Stratégie inclut en annexe un résumé des actions à entreprendre, avec un calendrier indiquant à qui incombe la mise en œuvre de chaque action (État membre, Commission, agences ou autres). La Commission est chargée de la plupart des actions. De plus, un mécanisme de suivi est instauré, dans le cadre duquel un rapport publié tous les deux ans évalue cette stratégie. Le premier de ces rapports, *Mid-Term Report on the Implementation of the EU Strategy Towards the Eradication of Trafficking in Human Beings*, a été publié en octobre 2014³³. Il reprend les priorités de la Stratégie de l'Union et présente un bilan des actions entreprises.

De plus, concernant la priorité absolue de la Stratégie sur l'identification des victimes, la Commission a formulé en 2013 des lignes directrices pour l'identification des victimes de traite des êtres humains³⁴, à destination notamment des services douaniers et consulaires.

De plus, et toujours en accord avec les mesures prévues dans la Stratégie, la Commission a rédigé en 2013 un document sur les droits que l'Union garantit aux victimes de traite des êtres humains³⁵. Ce dernier place la victime et les droits de l'homme au cœur des actions à entreprendre au sein de l'Union, et rassemble les droits prévus par tous les textes européens, afin d'en informer les victimes, les professionnels et les États membres.

32. *Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 19 juin 2012, p. 5.

33. *Mid-Term Report on the Implementation of the EU Strategy Towards the Eradication of Trafficking in Human Beings*, Commission staff working document, Commission européenne, Bruxelles, 17 octobre 2014.

34. *Guidelines for the Identification of Victims of Trafficking in Human Beings*, European Commission; DG Home Affairs, Luxembourg, 2013.

35. *Les Droits des victimes de la traite des êtres humains dans l'Union européenne*, Commission européenne, DG Migrations et Affaires intérieures, Luxembourg, 2013.

Quant à la protection particulière des enfants victimes, la Commission doit publier des lignes directrices pour le développement de systèmes intégrés de protection de l'enfant. À ce propos, l'Agence européenne des droits fondamentaux ainsi que la Direction générale des affaires intérieures de l'Union ont édité en juin 2014 un manuel destiné à renforcer les systèmes de tutelle pour répondre aux besoins spécifiques des enfants victimes de traite³⁶.

La deuxième priorité de la stratégie, centrée sur la prévention et la réduction de la demande sur la période 2012-2014 a vu la publication en mai 2014 d'un rapport sur la mise en œuvre par les États membres de la directive n° 2009/52/CE dite « directive de sanction des employeurs »³⁷, ainsi que le financement par la Commission de différents projets dédiés à la prévention, notamment des campagnes de sensibilisation.

Enfin, une directive en cours de négociation devrait faciliter la saisie et la confiscation des avoirs financiers et les produits issus de la traite. La plupart des États membres ont aussi établi des mécanismes de coopération afin de coordonner la lutte contre la traite. Il n'y a toutefois toujours pas d'initiative concrète et précise sur le volet répressif, dont la responsabilité première revient aux États membres. La plupart des mécanismes existants se concentrent sur la criminalité au sens large sans objectif particulier dédié à la lutte contre la traite.

36. *Guardianship for Children Deprived of Parental Care: A Handbook to Reinforce Guardianship Systems to Cater for the Specific Needs of Child Victims of Trafficking*, European Agency for Fundamental Rights and DG Home Affairs, Luxembourg, 2014.

37. Directive n° 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

CHAPITRE 2

L'ÉVOLUTION DES DÉFINITIONS INTERNATIONALES DE LA TRAITE ET DE L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS

La définition internationale de la traite consacrée par le Protocole de Palerme devait permettre une harmonisation des droits internes nécessaire au renforcement de la coopération internationale en la matière. Reprise et complétée par la Convention de Varsovie, et par la directive n° 2011/36/UE, elle s'impose, notamment, à l'ensemble des États membres de l'Union européenne. La définition du Protocole ne s'est toutefois pas substituée aux définitions internationales de la traite déjà en vigueur. La pluralité des sources et leurs éventuelles contradictions participent sans nul doute à expliquer pourquoi, quinze ans après l'adoption du Protocole de Palerme, les définitions nationales de la traite demeurent insuffisamment harmonisées¹. L'ONU DC note d'ailleurs que « *trop souvent, des pays à situation comparable et dotés de systèmes juridiques compatibles font néanmoins état de divergences*² ».

La pluralité de définitions de la traite des êtres humains

Le Protocole de Palerme n'est pas le premier instrument international à définir la traite des êtres humains. À la fin du XIX^e siècle, après avoir été longtemps organisée ou tolérée, la traite des Africains en vue de leur esclavage a été interdite par la communauté internationale. La Convention de 1926 relative à l'esclavage³ et la Convention de 1956 relative à l'abolition de l'esclavage, de la

1. Sur les obstacles généralement rencontrés pour rapprocher les législations nationales, lire notamment Anne Weyembergh, « Le rapprochement des incriminations et sanctions pénales », in *Revue internationale de droit pénal*, vol. 77, n° 1-2, 2006, pp. 185-192.

2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2009*, United Nations, New York, 2009.

3. Société des Nations (SDN), *Convention relative à l'esclavage*, signée le 25 septembre 1926, ratifiée par la France le 28 mars 1931.

traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage⁴ en posent le principe et donnent une définition de la traite en vue de l'esclavage, toujours en vigueur. Parallèlement, la traite des femmes aux fins de débauche, dite « traite des Blanches », ayant attiré l'attention des États au tournant du xx^e siècle, une série de textes internationaux est venue consacrer la définition d'une forme de traite dont le champ d'application a progressivement été étendu ; le plus récent de ces textes, adopté en 1949, vise la traite de toute personne en vue de la prostitution⁵.

Ainsi, au cours de la première moitié du xx^e siècle, de nombreux textes se sont succédé, visant tous à définir la traite des êtres humains sous le prisme des formes particulières que sont l'esclavage et la prostitution, ce qui a contribué à une pluralité des sources, à la multiplicité des définitions, et à d'éventuelles contradictions ou divergences entre elles. Cependant, dès la seconde moitié du xx^e siècle, est progressivement apparue une définition plus générale de la traite, couvrant les faits commis aux fins de toute forme d'exploitation, et non plus seulement de l'esclavage ou de la prostitution, dont la version la plus aboutie est consacrée par le Protocole de Palerme. Cela dit, cet instrument n'a pas eu pour vocation d'abroger les textes antérieurs, mais de se superposer à cet ensemble juridique toujours en vigueur, ce qui a concouru à la multiplication des définitions internationales de la traite.

Des définitions différentes de la traite en fonction des différentes formes d'exploitation

La première d'entre elles est la traite en vue de l'esclavage qui « désigne et comprend tout acte de capture, d'acquisition ou de cession d'une personne en vue de la réduire en esclavage ; tout acte d'acquisition d'un esclave en vue de le vendre ou de l'échanger ; tout acte de cession par vente ou échange d'une personne acquise en vue d'être vendue ou échangée, ainsi qu'en général tout acte de commerce ou de transport d'esclaves, quel que soit le moyen de transport employé⁶ ». Si la traite est indissociable de sa finalité, à savoir l'esclavage, elle s'en distingue néanmoins. En effet, soit la traite permet la réduction en esclavage d'une personne : le traitant capture, acquiert ou cède une personne en vue de la réduire en esclavage ; soit la traite couvre des faits commis à l'égard d'une personne qui a déjà été réduite en esclavage, lorsque le traitant fait le commerce d'un esclave ou le transporte.

La deuxième définition concerne la traite en vue de la prostitution, pour laquelle plusieurs textes se sont succédé : l'Arrangement international de 1904 et les

4. Nations unies, Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, adoptée par une conférence de plénipotentiaires réunie en application des dispositions de la résolution 608(XXI) du Conseil économique et social, 30 avril 1956, entrée en vigueur le 30 avril 1957, ratifiée par la France le 26 mai 1964.

5. Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 317 (IV) du 2 décembre 1949, entrée en vigueur le 25 juillet 1951, ratifiée par la France le 19 novembre 1960.

6. Nations unies, Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, 1956, art. 7c.

Conventions de 1910, 1921, 1933 et 1949⁷. Visant, dans un premier temps, à protéger essentiellement les femmes contre leur «*débauche*» à l'étranger, les textes ont progressivement étendu cette protection à toute personne, sans distinction, même si les États ont adopté une conception plus ou moins large de ce phénomène. De ce fait, selon les textes ratifiés par les États, une définition et une conception différentes de la traite en vue de la prostitution s'imposent à eux.

Dans sa version la plus étroite, issue des Conventions de 1910 et 1921, la traite couvre le fait, «*pour satisfaire les passions d'autrui*», d'embaucher, d'entraîner ou de détourner une femme majeure ou un enfant «*en vue de la débauche*», à condition pour la première d'être soumise à une forme quelconque de contrainte⁸. Pour les États parties à la Convention de 1933, outre les Conventions de 1910 et 1921, les femmes majeures n'ont pas à subir une forme de contrainte pour être considérées comme des victimes de traite, dès lors que le traitant projette de les livrer à la débauche dans un autre pays. La majorité des États, dont la France, a souscrit à la définition la plus large contenue dans la Convention de 1949, selon laquelle le terme de traite doit couvrir le fait, «*pour satisfaire les passions d'autrui*», d'embaucher, d'entraîner ou de détourner une personne «*en vue de la prostitution*», quels que soient son sexe, son âge, sa nationalité ou son consentement⁹. Interdire le fait d'embaucher, d'entraîner ou de détourner une personne exerçant déjà la prostitution ou comptant l'exercer, même avec son consentement libre et éclairé, a été justifié en 1949 par la nécessité de lutter contre «*la prostitution et le mal qui l'accompagne [à savoir la traite à cette fin]*», considérés comme «*[étant] incompatibles avec la dignité de la personne humaine et [mettant] en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté*»¹⁰. Alors que la question du consentement des personnes majeures à la traite en vue de la prostitution continue de diviser les États, la condamnation de la traite d'un mineur en vue de sa prostitution, quelles qu'en soient les circonstances, semble emporter l'adhésion générale.

Enfin, au XXI^e siècle, une nouvelle définition de la traite a été consacrée, désignant une série de comportements facilitant toute forme d'exploitation d'une personne, correspondant à la notion de traite en vue de l'exploitation. Ainsi, l'esclavage et l'exploitation de la prostitution en constituent des fins certes possibles, mais plus exclusives. Cette définition est celle retenue dans le Protocole de Palerme

7. Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de traite des Blanches, 18 mai 1904, ratifié par la France le 18 juillet 1905. Convention internationale relative à la répression de la traite des Blanches, 4 mai 1910, ratifiée par la France le 8 août 1912. Société des Nations, (SDN), Convention internationale pour la suppression de la traite des femmes et des enfants, 30 septembre 1921, ratifiée par la France le 1^{er} mars 1926. Société des Nations (SDN), Convention relative à la répression de la traite des femmes majeures, 11 octobre 1933, ratifiée par la France le 8 janvier 1947. Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 317 (IV) du 2 décembre 1949, entrée en vigueur le 25 juillet 1951, ratifiée par la France le 19 novembre 1960.

8. Convention internationale relative à la répression de la traite des Blanches, 1910, articles 1 et 2. Société des Nations (SDN), Convention internationale pour la suppression de la traite des femmes et des enfants, 1921, art. 2.

9. Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 317 (IV) du 2 décembre 1949, art. 1-1.

10. Préambule.

qui, lorsqu'il définit la traite des êtres humains, ne tient plus compte de la forme d'exploitation que le traitant cherche à faciliter.

Ce mouvement de généralisation de la traite avait été auparavant amorcé dans le cadre de la traite des mineurs. En effet, le souci de protéger les mineurs contre la traite en vue de toute forme d'exploitation, et non plus seulement en vue de l'esclavage ou de la prostitution, avait déjà conduit à l'adoption de la Convention n° 182 relative aux pires formes de travail des enfants et du Protocole additionnel à la Convention relative aux droits de l'enfant¹¹.

Cependant, l'adoption d'une définition de la traite en vue de l'exploitation n'a pas fait cesser la pluralité des définitions. À cet égard, bien que la définition internationale de la traite fournie par le Protocole de Palerme inspire ou s'inspire des autres définitions internationales en vigueur, chaque définition se distingue des autres, de manière plus ou moins conséquente, qu'il s'agisse des actes visés, des moyens employés ou de la finalité poursuivie. Même à prendre le Protocole pour seule référence¹², la définition internationale de la traite demeure une définition à géométrie variable, en raison de la marge d'appréciation laissée à chaque État partie pour interpréter certains de ses éléments.

Des définitions divergentes de la traite, en fonction des moyens utilisés

Selon la norme internationale à laquelle on se réfère, la définition de la traite varie de manière plus ou moins conséquente, les éléments constitutifs de la traite – activités, moyens et finalité – peuvent revêtir des caractères très différents. Ainsi, la définition internationale de la traite demeure une définition à géométrie variable en raison de la marge d'appréciation laissée à chaque État partie pour interpréter certains de ses éléments.

Tandis que les conventions de 1926 et 1956 couvrent expressément l'acte de procéder au commerce d'une personne (achat, vente, échange), le Protocole de Palerme et la directive n° 2011/36/UE ne visent pas directement cette forme de traite. Selon les termes du Protocole, le fait d'offrir ou d'accepter une contrepartie pour obtenir le consentement d'un tiers ayant autorité sur la personne recrutée, transportée, etc., aux fins d'exploitation est *un moyen* condamnable auquel peut éventuellement recourir un traitant; le commerce d'une personne n'apparaît pas comme *un acte* de traite en tant que tel. La directive n° 2011/36/UE couvre quant à elle plus directement un tel commerce en visant « l'échange ou le transfert du contrôle » exercé sur une personne en échange, le cas échéant, d'une contrepartie au profit ou de la part d'un tiers ayant autorité sur elle.

11. Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, adoptée par la Conférence internationale du travail le 17 juin 1999, entrée en vigueur le 19 novembre 2000, ratifiée par la France le 11 septembre 2001. 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 adopté par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000, entré en vigueur le 18 janvier 2002, ratifié par la France le 5 février 2003.

12. À ce jour, 168 États sont parties au Protocole de Palerme.

Seconde hypothèse, alors que l'auteur accomplit des actes relevant de la vie courante (recruter, transporter, héberger, etc.), son comportement devient répréhensible en raison du projet qu'il poursuit, à savoir l'exploitation d'autrui. L'ensemble des textes plus haut examinés interdisent un tel comportement à l'égard de tout mineur. S'agissant des personnes majeures, à l'exception de la Convention de 1949, ils prévoient, en outre, que l'auteur fasse usage de certains moyens qui forcent, trompent ou invalident leur consentement, sans quoi les faits commis échappent à la qualification de traite. Précisons que seul leur consentement concernant la traite est pris en compte pour retenir cette qualification ; le fait qu'une personne majeure ait consenti à son exploitation est indifférent¹³. Par conséquent, les États ne peuvent justifier, sous aucun prétexte, le refus de protéger contre la traite les personnes majeures qui, par exemple, ont accepté l'idée de se prostituer pour le compte d'un tiers¹⁴.

À l'exception de la Convention de 1949, l'ensemble des textes en vigueur prévoit que le traitant doit user de certains moyens à l'égard des personnes majeures. Parmi ces moyens, aux côtés du recours à la force ou à la tromperie, les textes les plus récents visent le fait d'abuser d'une situation de vulnérabilité de manière telle que, privée d'alternative réelle et acceptable, la personne concernée n'a pu valablement donner son consentement. Les rédacteurs de la Convention de Varsovie, par exemple, entendent très largement ce qui peut relever d'une situation de vulnérabilité : elle peut être « *physique, psychique, affective, familiale, sociale ou économique* » ; il peut s'agir d'une situation administrative précaire, y compris irrégulière, d'une situation de dépendance économique, d'un état de santé fragile ou de toute autre situation de détresse pouvant conduire un être humain à accepter son exploitation, alors même qu'il est impossible de valablement y consentir¹⁵.

Même à interpréter largement la notion de vulnérabilité, la définition de la traite retenue par le Protocole de Palerme, la Convention de Varsovie et la directive n° 2011/36/UE demeure néanmoins plus étroite que celle portée par la Convention de 1949 relative à la traite d'une personne majeure aux fins de la prostitution. Ces définitions contradictoires sont-elles conciliables ? La réponse est à première vue positive. Si les premiers de ces textes exigent des États de punir les faits commis en usant de contrainte ou en abusant de la vulnérabilité d'une personne majeure, rien ne fait obstacle à ce que soient appréhendés, en plus, les actes commis sans recourir à de tels moyens, comme l'exige la Convention de 1949. Reste que le terme « traite » peut prendre un sens très différent lorsqu'il est question de faciliter la prostitution d'une personne majeure, selon le pays concerné et la combinaison des textes auxquels il est partie.

13. Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, dit « Protocole de Palerme », 2000, art. 3b. Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, art. 2-4.

14. Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, « dite Convention de Varsovie », *Rapport explicatif*, parag. 97.

15. *Ibid.*, parag. 83.

S'agissant, enfin, de la finalité poursuivie par le traitant, les textes en vigueur les plus anciens visent uniquement l'esclavage ou la prostitution, tandis que les plus récents font référence à l'exploitation, notion englobant une série d'atteintes graves aux droits fondamentaux parmi lesquelles figurent l'esclavage et l'exploitation de la prostitution. La directive n° 2011/36/UE fournit la liste la plus détaillée, bien que non exhaustive, des formes d'exploitation que facilite la traite. Certaines sont définies par le droit international en vigueur. D'autres restent à définir. L'absence de définition précise de l'ensemble des formes d'exploitation que facilite le traitant a pour avantage de permettre aux textes applicables de s'adapter aux évolutions de cette forme de criminalité. Mais elle a pour inconvénient de confier à chaque État le soin de déterminer de ce qui peut relever ou non de l'exploitation et donc de la traite. En se faisant discrets sur un point aussi fondamental que celui de déterminer ce qui relève de l'exploitation, le Protocole de Palerme et ses successeurs participent à multiplier les déclinaisons nationales de la définition internationale de la traite, au lieu de renforcer l'harmonisation des droits internes en la matière.

Définir l'exploitation, finalité de la traite des êtres humains

L'harmonisation des droits internes à partir de la définition de la traite du Protocole de Palerme demeure problématique dans la mesure où la notion d'exploitation, à partir de laquelle est construite la définition de la traite, n'est pas définie par ce Protocole. Il se limite à fournir une liste non exhaustive des formes d'exploitation concernées : «[...] *au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes*¹⁶ ». Si certaines des formes d'exploitation ainsi énumérées sont définies par d'autres textes contraignants propres à guider l'action des États, il n'existe à ce jour aucune définition internationale de l'exploitation construite autour de critères communs à chacune de ses formes.

Les différentes formes d'exploitation

Parmi les formes d'exploitation énumérées par le Protocole de Palerme, la Convention de Varsovie et la directive n° 2011/36/UE, l'exploitation sexuelle, la servitude et le prélèvement d'organes sont imparfaitement saisis par le droit international en vigueur, tandis que les contours du travail forcé, de l'esclavage ou des institutions ou pratiques analogues sont *a priori* fixés par des instruments contraignants qui leur sont spécifiques. La notion d'exploitation recouvre donc différentes formes d'exploitation disparates.

16. Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, adopté par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale des Nations unies, le 15 novembre 2000, art. 3a.

La première d'entre elles concerne le travail forcé qui désigne, aux termes de la Convention n° 29 sur le travail forcé de l'OIT¹⁷, « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré », hormis les exceptions limitativement énoncées¹⁸. Ainsi, une situation peut être qualifiée de travail forcé (la notion de travail étant entendue largement) lorsque la victime s'expose à une peine ou un désavantage, même indirectement, et lorsque son consentement a été forcé ou trompé.

Une autre forme d'exploitation est la servitude, qui n'est définie par aucun instrument international, à l'exception de l'une de ses formes particulières, la servitude pour dette, interdite par la Convention de 1956¹⁹ en tant qu'institution ou pratique analogue à l'esclavage. La servitude est interdite de manière absolue par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁰, qui ne tolère aucune exception à son interdiction. En 2005, dans l'arrêt *Siliadin c. France*, la Cour européenne des droits de l'homme a donné une définition prétorienne de la servitude, analysée comme non seulement « une obligation de prêter ses services sous l'empire de la contrainte » mais aussi une « forme de négation de la liberté particulièrement grave » à mettre en lien avec la notion d'esclavage²¹. Au sens de la Cour, la servitude est plus qu'un travail forcé, sans toutefois constituer une forme d'esclavage.

L'esclavage, qui est également une forme d'exploitation, est interdit par la Convention de 1926, et est entendu comme « l'état ou la condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux²² ». Cette définition, qui est reprise dans la Convention supplémentaire de 1956, est accompagnée de l'obligation faite aux États de « poursuivre la suppression complète de l'esclavage sous toutes ses formes²³ ». Par la suite, le Statut de la Cour pénale internationale s'en est fait l'écho en envisageant la réduction en esclavage comme « le fait d'exercer sur une personne l'un quelconque ou l'ensemble des pouvoirs liés au droit de propriété, y compris dans le cadre de la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants²⁴ ». Aux côtés

17. Convention n° 29 sur le travail forcé, adoptée par la Conférence internationale du travail le 28 juin 1930, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1932, ratifiée par la France le 28 juin 1937.

18. Article 2.

19. Nations unies, Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, adoptée par une conférence de plénipotentiaires réunie en application des dispositions de la résolution 608(XXI) du Conseil économique et social, 30 avril 1956, entrée en vigueur le 30 avril 1957, ratifiée par la France le 26 mai 1964.

20. Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950, ratifiée par la France le 3 mai 1974, art. 4-1.

21. CEDH, 26 juillet 2005, *Siliadin c. France*, n° 73316/01, parag. 122,123-124, 126-127, 128. En l'espèce, après avoir estimé que Mlle Siliadin avait été soumise à un travail forcé alors qu'elle était mineure, étrangère, isolée, maintenue dans la peur de la police et privée d'alternative, la Cour a pris en compte le fait qu'elle avait, en outre, été privée « de liberté de mouvement et de temps libre », de ressources, de documents d'identité et d'éducation. À partir de ce faisceau d'indices, la Cour a conclu que Mlle Siliadin « ne pouvait espérer voir sa situation évoluer et était entièrement dépendante des époux B. », « entièrement à [leur] merci », « privée de son libre arbitre » ; qu'elle avait donc été maintenue dans un état de servitude.

22. Société des Nations (SDN), Convention relative à l'esclavage, signée le 25 septembre 1926, ratifiée par la France le 28 mars 1931, art. 1^{er}.

23. Article 2.

24. *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, ratifié par la France le 9 juin 2000, art. 7-2c.

de l'esclavage s'ajoute une autre forme d'exploitation : celle des institutions et des pratiques analogues à l'esclavage. Sans remettre en question la définition de l'esclavage telle que consacrée en 1926, la Convention supplémentaire de 1956 est venue interdire certaines institutions et pratiques ayant des effets analogues à l'esclavage, quand bien même elles échapperaient à cette qualification. Il en va ainsi de l'asservissement pour dette d'une personne pour un temps exagérément long ou une durée illimitée²⁵, ou encore du servage²⁶, ou du fait de disposer d'une femme comme d'un bien²⁷. La Convention de 1956 couvre également des institutions ou pratiques qui pourraient aujourd'hui être qualifiées de traite au sens du Protocole de Palerme, à savoir la remise d'un enfant à un tiers en vue de l'exploiter, lui ou son travail²⁸, le fait d'inciter autrui à aliéner sa liberté ou celle d'une personne à sa charge en vue de sa réduction en esclavage²⁹, ainsi que le fait d'inciter autrui à se placer ou placer une personne à sa charge dans une condition servile³⁰.

Au début des années 2000 et afin de pouvoir se prononcer dans l'affaire dite « Kunarac », le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a proposé une interprétation large de la « réduction en esclavage », au titre des crimes contre l'humanité³¹. Le TPIY a ainsi pu étendre sa juridiction à des formes d'exploitation qui aboutissent, selon lui, à la destruction de la personnalité juridique de la victime en raison de l'exercice sur elle d'un ou plusieurs des attributs du droit de propriété³². Il a néanmoins admis que le degré d'une telle destruction n'atteignait pas celui de l'esclavage, au sens classique du terme, à savoir faire d'une personne une chose.

La cinquième forme d'exploitation énoncée dans le Protocole de Palerme est celle de l'exploitation sexuelle. Depuis 1989, la Convention relative aux droits de l'enfant, qui prohibe « toute forme d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle », impose aux États parties de prendre les mesures nécessaires pour empêcher que des mineurs soient « incités ou contraints à se livrer à une activité sexuelle illégale », « exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques sexuelles illégales », ou « exploités aux fins de la production de spectacles ou de matériel à caractère pornographique³³ ». Au cours des travaux préparatoires du Protocole de Palerme, une architecture semblable avait été proposée : l'expression « exploitation sexuelle » devait couvrir la prostitution forcée, la servitude sexuelle et la participation sous la contrainte à la production de matériels pornographiques d'une personne majeure, étant admis que le consentement

25. Nations unies, Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, 1956, art. 1. a.

26. Article 1. b.

27. Article 1. c.

28. Article 1. d.

29. Article 6-1 et 7. a.

30. Article 6-2 et 7. b.

31. *Statut actualisé du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, septembre 2009, art. 5-c.

32. TPIY, Chambre d'appel, *Procureur contre Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac et Zoran Zukovic*, 12 juin 2002, parag. 117.

33. Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, ratifiée par la France le 7 août 1990, art. 34.

d'une personne mineure serait quant à lui indifférent³⁴. Cependant, les rédacteurs du Protocole renoncèrent finalement à y faire apparaître cette définition, faute d'avoir trouvé un accord sur le caractère impératif ou facultatif de l'emploi de moyens de coercition à l'encontre d'une personne majeure.

En visant « *l'exploitation de la prostitution ou d'autres formes de l'exploitation sexuelle* », le Protocole de Palerme, dans sa version définitive, fait de l'exploitation de la prostitution une forme particulière d'exploitation sexuelle. Les travaux préparatoires révèlent que l'expression « *exploitation de la prostitution* » a été choisie pour exclure le cas où une personne tire bénéfice de sa propre prostitution³⁵, l'exploitation de la prostitution impliquant nécessairement l'intervention d'un tiers. Au-delà, il revient aux États parties de déterminer en quoi consiste le fait d'exploiter la prostitution d'autrui, et notamment si l'auteur doit ou non user de moyens propres à forcer, tromper ou invalider le consentement de la personne concernée. Le Protocole ne définit en effet ni l'exploitation ni la prostitution.

Enfin, la dernière forme d'exploitation visée par le Protocole de Palerme est le « *prélèvement d'organes* », renvoyant plus précisément au prélèvement illicite d'un organe sur une personne. Ainsi, ne constitue pas une forme d'exploitation le prélèvement d'un organe quand il est autorisé par le droit interne. Par conséquent, le fait de recruter une personne, en usant de la contrainte ou en abusant de sa vulnérabilité, afin que l'un de ses organes soit prélevé dans le respect des normes internes, s'il est condamnable, ne le sera pas en principe au titre de la traite. Autrement dit, plus le droit interne autorise largement le prélèvement d'organes, plus la définition du prélèvement illicite d'organes est étroite, plus la définition de la traite à cette fin l'est aussi. Il convient toutefois de préciser que prélèvement illicite d'organes et exploitation ne sont pas synonymes, tout prélèvement illicite d'organes ne constitue pas une forme d'exploitation au sens du Protocole de Palerme. Par exemple, le prélèvement d'un organe qui serait pratiqué sans autorisation sur un mineur mais pour des raisons médicales ou thérapeutiques, bien qu'illicite, ne saurait être qualifié d'exploitation³⁶.

Les différents degrés de l'exploitation

Dans la seconde moitié du xx^e siècle, la notion d'exploitation a essentiellement été employée, en droit international des droits de l'homme, dans les textes relatifs à la protection des enfants. Le recours à cette notion a permis d'interdire d'un seul bloc des actes généralement abordés séparément, tels que le travail forcé, l'esclavage, les institutions ou pratiques analogues et l'exploitation de la prostitution. Cela a également permis d'étendre cette interdiction à d'autres actes contraires à l'intérêt des mineurs, jusqu'ici laissés de côté par les instruments internationaux contraignants. Ainsi la Convention de 1989 sur les droits de l'enfant prohibe « *l'exploitation économique* » et « *toutes les formes*

34. Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 15 novembre 2000, Travaux préparatoires, A/AC.254/CRP.13, pp. 399-400 et 402.

35. *Ibid.*, p. 406.

36. Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 15 novembre 2000, Notes interprétatives, A/55/383/Add.1&3, p. 410.

d'exploitation sexuelle» des mineurs ainsi que « toutes les autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de [leur] bien être³⁷ ».

S'inscrivant dans la continuité de ces textes, le Protocole de Palerme illustre plutôt qu'il ne définit l'exploitation. Si les rédacteurs du Protocole avaient déterminé les éléments constitutifs de l'exploitation, ils auraient sans doute dû prendre position sur le caractère décisif ou non du consentement d'une victime majeure. Ayant l'ambition de faire du Protocole un texte d'application universelle, les rédacteurs se devaient de trouver un consensus autour de cette notion d'exploitation, centrale dans la définition de la traite. C'est pourquoi son appréciation a été laissée, pour une si large part, aux États parties. Non seulement les formes d'exploitation énumérées par les textes internationaux ne font pas toutes l'objet d'une définition internationale claire et précise, mais elles sont en outre énumérées de manière non limitative. Chaque État peut donc qualifier un comportement donné d'exploitation, bien qu'il ne relève ni du travail forcé, ni de la servitude, ni de l'esclavage ou des pratiques analogues, ni de l'exploitation sexuelle, ni du prélèvement illicite d'organe. Les différentes définitions ou interprétations de l'exploitation contenues dans les instruments internationaux ne sont pas forcément incompatibles, mais le tout forme une sorte de kaléidoscope juridique qui brouille la lecture du droit international en la matière.

Quelques lumières ont cependant été apportées par la Cour européenne des droits de l'homme qui, sur le fondement de l'article 4 de la CESDH, a pu articuler entre elles les notions de travail forcé, de servitude et d'esclavage. Dans l'affaire Siliadin³⁸, la Cour procède à une démonstration au terme de laquelle elle considère le travail forcé, la servitude et l'esclavage comme constituant trois degrés différents de l'exploitation d'une personne.

Après examen de chaque élément constitutif du travail forcé au regard de la Convention de 1930, la Cour a considéré que la requérante avait effectivement été soumise à un travail forcé. Puis, elle a poursuivi son raisonnement afin de déterminer si la requérante avait « en outre » été maintenue dans un état de servitude ou d'esclavage³⁹. S'agissant de l'esclavage, elle a estimé que « bien que la requérante ait été, dans le cas d'espèce, clairement privée de son libre arbitre, il ne ressort pas du dossier qu'elle ait été tenue en esclavage au sens propre, c'est-à-dire que les époux B. aient exercé sur elle, juridiquement, un véritable droit de propriété, la réduisant à l'état d' "objet"⁴⁰ ». Quant à la servitude, entendue comme « une obligation de prêter ses services sous l'empire

37. Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, ratifiée par la France le 7 août 1990, articles 32, 34 et 36.

38. Les faits étaient les suivants : « La requérante [était] arrivée du Togo en France à l'âge de quinze ans et sept mois avec une personne qui était convenue avec son père qu'elle travaillerait jusqu'au remboursement de son billet d'avion, mais que sa situation administrative serait régularisée et qu'elle serait scolarisée; en réalité, la requérante travailla quelques mois chez cette personne avant d'être "prêtée" aux époux B; [...] chez ceux-ci, elle travailla sans relâche environ quinze heures par jour, sans jours de repos, pendant plusieurs années, sans jamais être payée, sans être scolarisée, sans disposer de ses papiers d'identité et sans que sa situation administrative soit régularisée, [...] logée sur place [...] dans la chambre des enfants », CEDH, 26 juillet 2005, affaire précitée Siliadin c. France, parag. 109-110.

39. *Ibid.*, parag. 121.

40. *Ibid.*, parag. 122.

de la contrainte [...]» à mettre en lien avec la notion d' « esclavage », la Cour a conclu que la requérante s'était trouvée, « en sus » d'avoir été astreinte à un travail forcé, maintenue en servitude⁴¹.

Selon la Cour, le travail forcé constitue donc une forme d'exploitation d'un degré de gravité moindre que celui de la servitude, présentant elle-même un degré de gravité inférieur à celui de l'esclavage.

Le droit international en vigueur ne permet pas néanmoins de positionner avec certitude ni les faits d'exploitation présentant un caractère sexuel, ni ceux consistant en un prélèvement illicite d'un organe. Alors que le droit international est à ce jour muet sur l'articulation du prélèvement illicite d'organes avec le travail forcé, la servitude et l'esclavage, il offre toutefois quelques pistes concernant l'exploitation sexuelle. Suivant l'idée dégagée par le TPIY selon laquelle l'esclavage sexuel est une forme d'esclavage accompagnée d'atteintes à la personne de nature sexuelle⁴², il est possible de considérer que l'exploitation sexuelle est un terme générique rassemblant les faits de travail forcé et de servitude ayant un caractère sexuel. De tels faits peuvent être considérés comme une forme aggravée soit du travail forcé, soit de la servitude, soit d'une institution ou pratique analogue à l'esclavage, en raison du préjudice supplémentaire alors causé à la personne.

Ne faisant l'objet d'aucune définition internationale substantielle, la notion d'exploitation prend l'apparence d'un continuum dont l'une des extrémités est constituée par l'esclavage, unanimement considéré comme la forme d'exploitation la plus grave. Quant à l'autre extrémité de ce continuum, elle est plus difficile à cerner. Afin de déterminer quel est le seuil à partir duquel considérer qu'une situation relève de l'exploitation, il convient *a priori* d'identifier l'élément caractéristique de l'exploitation, commun à l'ensemble de ses manifestations. La notion d'exploitation pourrait alors comprendre trois éléments : 1) une mise à profit ; 2) d'une position de force ; 3) au détriment d'intérêts plus vulnérables. Un certain degré de coercition doit donc être exercé. On entend par là une forme de contrôle exercé sur une personne, contrôle révélant un défaut de consentement.

Ainsi, dans le cas de travail forcé, l'exploitation consiste en la violation des normes internationales du travail en imposant l'acceptation et l'exécution d'un travail, par la force ou la tromperie. S'agissant des formes d'exploitation de moindre gravité, il faudrait sans doute au moins rechercher un abus de vulnérabilité pour qualifier une situation d'exploitation au sens du Protocole de Palerme. Mais reste à définir en quoi consiste un abus de vulnérabilité. La plupart des indicateurs proposés par l'OIT et la Commission européenne décrivent des situations de vulnérabilité (pauvreté, traumatisme, handicap, persécutions, situation irrégulière, urgence, endettement, etc.) mais ne caractérisent pas l' « abus ». Ce dernier pourrait consister en une forme de contrainte psychologique, indirecte, employée pour obtenir le consentement d'une personne, qui doit être appréciée *in concreto*.

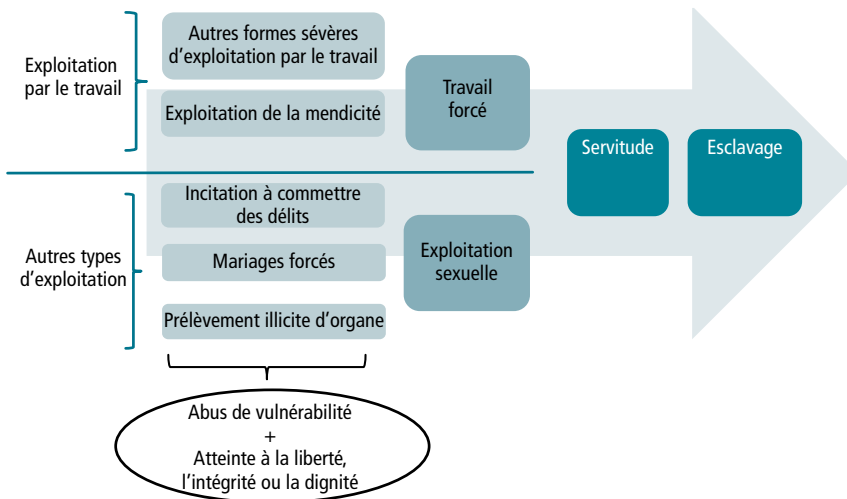
41. *Ibid.*, parag. 124 et 126.

42. TPIY, Chambre d'appel, *Procureur contre Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac et Zoran Zukovic*, 12 juin 2002, note 1333 sous parag. 541.

En cas de simple abus de vulnérabilité, à partir de quel critère déterminer qu'une violation des normes internationales du travail est excessive au point de constituer une forme d'exploitation justifiant une sanction pénale ? Les textes portant sur l'exploitation des enfants, dont la vulnérabilité est présumée, apportent un certain éclairage. Est exploitation toute activité qui nuit à leur « bien-être », c'est-à-dire leur développement physique, mental, spirituel, moral et social⁴³. Concernant les majeurs à l'égard desquels les normes internationales du travail sont violées sans user de contrainte ou de tromperie, on pourrait retenir comme critère d'exploitation l'atteinte à la liberté, l'intégrité ou la dignité.

Le long du continuum de l'exploitation ainsi dessiné, la forme la moins grave d'exploitation, au sens du Protocole de Palerme, consisterait donc en le fait de violer de manière excessive les normes internationales du travail à l'égard d'une personne en abusant de sa vulnérabilité de telle sorte qu'il est porté une grave atteinte à sa liberté, son intégrité ou sa dignité.

Graphique 2. Les différents degrés de l'exploitation



43. Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, ratifiée par la France le 7 août 1990, articles 32, 34 et 36.

CHAPITRE 3

L'ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS AU REGARD DES NORMES INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES

Améliorer les dispositions du code pénal

L'incrimination

Une mission d'information parlementaire sur les diverses formes d'esclavage moderne avait souligné en 2001 que *« l'incrimination de traite des êtres humains manque cruellement dans notre droit français. En effet, la traite n'est réprimée en France que de façon indirecte par le biais d'infractions qui n'ont pas été conçues à cette fin et que certains appellent des infractions relais comme le proxénétisme, les conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine, ou l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire¹ »*. De plus et surtout, la création d'une nouvelle infraction était rendue nécessaire pour la mise en œuvre par la France de ses engagements internationaux (le Protocole de Palerme et la Convention de Varsovie)².

Aussi, l'article 1^{er} d'une proposition de loi renforçant la lutte contre les différentes formes d'esclavage aujourd'hui adoptée le 24 janvier 2002 en première lecture proposait-il d'insérer dans le code pénal une nouvelle section comprenant pas moins de sept articles destinés à la répression de la traite des êtres humains. La navette parlementaire ayant été interrompue en raison de l'alternance politique, ce n'est qu'en 2003 que cette infraction a été intégrée dans l'article 225-4-1

1. C. Lazerges et A. Vidalies, *Rapport d'information n° 3459 déposé par la Mission d'information commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne*, Assemblée nationale 2001, pp. 191-192.

2. *Ibid.*, pp. 192-193.

du code pénal (cf. article 32 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure³).

Le texte du code pénal a ensuite évolué en 2007⁴ puis en 2013⁵ afin de le rendre conforme tant aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme⁶, qu'à celles du droit dérivé de l'Union européenne⁷. C'est ainsi que, dans sa version issue de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013, l'article 225-4-1 du code pénal définit et sanctionne l'infraction de traite des êtres humains en ces termes : « I. La traite des êtres humains est le fait de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir à des fins d'exploitation dans l'une des circonstances suivantes :

1° Soit avec l'emploi de menace, de contrainte, de violence ou de manœuvre dolosive visant la victime, sa famille ou une personne en relation habituelle avec la victime ;

2° Soit par un ascendant légitime, naturel ou adoptif de cette personne ou par une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;

3° Soit par abus d'une situation de vulnérabilité due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, apparente ou connue de son auteur ;

4° Soit en échange ou par l'octroi d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage.

L'exploitation mentionnée au premier alinéa du présent I est le fait de mettre la victime à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre la victime des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, de réduction en esclavage, de soumission à du travail ou à des services forcés, de réduction en servitude, de prélèvement de l'un de ses organes, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre la victime à commettre tout crime ou délit.

La traite des êtres humains est punie de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

3. Article 32 de la loi du 18 mars 2003 créant l'article 225-4-1 du code pénal initialement rédigé de la manière suivante : « La traite des êtres humains est le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit. La traite des êtres humains est punie de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. »

4. Article 22 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

5. Article 1^{er} de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

6. Voir CEDH, 26 juillet 2005, *Siliadin c. France*, req. n° 73316/01 ; CEDH, 11 octobre 2012, *C. N. et V. c. France*, req. n° 67724/09.

7. Directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes.

Il. – La traite des êtres humains à l'égard d'un mineur est constituée même si elle n'est commise dans aucune des circonstances prévues aux 1° à 4° du I.

Elle est punie de dix ans d'emprisonnement et de 1 500 000 euros d'amende. »

Un grand nombre de commentateurs de la loi précitée du 5 août 2013 regrettent le manque de qualité de ses dispositions, dont la compréhension s'avère extrêmement difficile⁸. Ce constat s'explique en grande partie par le fait que la France a, comme dans bien d'autres domaines, transposé tardivement la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes⁹. L'élaboration de la loi précitée de 2013 ayant été réalisée dans des délais très contraints, le temps de réflexion et de maturation nécessaires au débat démocratique a été considérablement restreint. Par ricochet, cela a indéniablement eu pour conséquence de nuire à la qualité de la loi¹⁰. De plus, lorsque le travail législatif est accompli dans la précipitation, il est tentant de procéder à une reprise littérale des termes de la directive à transposer. Or ceux-ci, reflets de compromis politiques, sont bien souvent vagues et méritent, pour cette raison, un effort de précision en droit interne. Cette exigence vaut tout particulièrement en matière pénale.

En effet, le principe de la légalité criminelle impose que la loi soit rédigée de manière précise et claire. La CNCDH est très attachée à l'exigence constitutionnelle et conventionnelle de détermination préalable rigoureuse des éléments constitutifs des infractions (article 8 de la Déclaration de 1789 et article 7 de la CESDH), dès lors qu'elle garantit la prévisibilité de la répression et l'effectivité de celle-ci. À ce dernier propos, il est utile de préciser que les praticiens du droit s'approprient plus facilement une nouvelle infraction dont la définition répond aux exigences de qualité de la loi.

Mieux définir l'élément matériel de l'infraction de traite

L'infraction de traite des êtres humains est assurément une infraction complexe qui implique une action et des moyens.

Mieux définir l'acte de traite

S'agissant de l'acte caractérisant la traite des êtres humains, il réside dans le « fait de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir ». Il s'agit de la reprise *in extenso* des termes de l'article 4 a de la Convention de Varsovie¹¹ et de l'article 2.1 de la directive n° 2011/36/UE du

8. Voir notamment M.-H. Gozzi, « La loi du 5 août 2013 : quand l'importance du texte n'emporte pas la qualité normative », *Rec. Dalloz* 2013, p. 1721 ; M.-L. Rassat, *Droit pénal spécial. Infractions du code pénal*, 7^e éd., Dalloz 2014, n° 438, p. 492.

9. Article 22-1 : « Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 6 avril 2013. »

10. Voir CNCDH, 15 avril 2010, *Avis sur l'élaboration des lois*, en ligne sur www.cncdh.fr

11. « L'expression traite des êtres humains désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace [...] »

5 avril 2011¹². Le filet pénal se déploie largement, ce dont la CNCDH ne peut d'emblée que se réjouir. D'une part, chaque comportement incriminé (recruter, transporter, transférer, héberger, etc.) peut constituer à lui seul un cas de traite des êtres humains. Peu importe au demeurant que l'auteur de la traite agisse de la sorte pour mettre la victime à sa propre disposition ou à la disposition d'un tiers (article 225-4-1, alinéa 6, du code pénal)¹³. D'autre part, il n'est pas exigé que l'acte de traite ait nécessairement un caractère international¹⁴, l'infraction étant constituée même si tous les comportements énumérés plus haut ont eu lieu sur le territoire français¹⁵.

Toutefois, la doctrine met en exergue le flou des actes énumérés. En effet, si le texte national se veut la reprise à la lettre du texte international, il oublie que ce dernier n'est qu'un compromis politique entre États, priés de rendre claires, précises et juridiques les stipulations générales, conformément aux exigences du principe de légalité criminelle. Ce constat peut se vérifier à travers les exemples suivants. Pour ce qui est de l'action de recruter, doit-on considérer qu'elle implique l'accord de la personne concernée, voire, le cas échéant, la rémunération de celle-ci¹⁶? Doit être surtout notée la redondance partielle des notions de transfert et d'accueil avec celles de transport et d'hébergement¹⁷. En effet, transférer englobe notamment l'action de transporter et réciproquement. Quant à l'accueil, il peut comprendre l'hébergement¹⁸. Dans ces conditions, si la CNCDH se doit de relever ces flottes terminologiques, elle estime néanmoins, dans une perspective de politique criminelle, que les termes employés permettent d'explicitier suffisamment l'action de traite. Autrement dit, si dans l'absolu une clarification des dispositions de l'article 225-4-1 du code pénal par une définition précise et rigoureuse de l'acte de traite serait souhaitable, au nom d'un respect scrupuleux du principe de légalité criminelle, leur maintien en l'état peut se concevoir en termes de politique criminelle.

Toutefois, l'article 225-4-1 du code pénal ne vise pas expressément « l'échange ou le transfert du contrôle » exercé sur les victimes de la traite, hypothèse pourtant mentionnée à l'article 2.1 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011. Aussi,

12. « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soient punissables les actes intentionnels suivants : le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, y compris l'échange ou le transfert du contrôle exercé sur ces personnes, par la menace [...] »

13. Voir J. Vernier, *Étude de la CNCDH*, op. cit., p. 57.

14. Comp. B. Lavaud-Legendre, « La coopération répressive en matière de traite des êtres humains. Du droit à sa mise en œuvre », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 29, 2014, pp. 4-5, qui estime, quant à elle, que le caractère transnational des faits est consubstantiel à l'infraction de traite des êtres humains.

15. R. Kordalivand, *Les Atteintes esclavagistes à la personne humaine. Une étude en droit pénal international, français et iranien*, thèse, université de Poitiers, 2015, p. 204.

16. A. Lepage et H. Matsopoulou, *Droit pénal spécial*, PUF, 2015, n° 338, p. 221 ; V. Malabat, *Droit pénal spécial*, 6^e éd., Dalloz 2013, n° 535, p. 270.

17. Dans ce sens voir J. Amar, « Traite des êtres humains », *JCP*, fasc. n° 20, parag. 20-21 ; B. Bourgeois, « Les infractions pénales réprimant le phénomène de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail », *AJP*, 2012, p. 205 ; A. Lepage et H. Matsopoulou, op. cit., n° 338, p. 221 ; M.-L. Rassat, *Droit pénal spécial*, op. cit., n° 439, p. 492 ; V. Malabat, op. cit., n° 535, p. 270.

18. V. Malabat, op. cit., n° 535, p. 270, qui précise très justement à propos du verbe « accueillir » qu'il est défini comme le fait de se comporter d'une certaine manière avec une personne qui se présente, mais aussi comme le fait de donner l'hospitalité. En ce dernier sens, le mot fait alors double emploi avec l'hébergement également visé par le texte. Dans son premier sens, le mot permet d'englober des comportements qui peuvent paraître trop nombreux : dire « Bonjour », c'est déjà accueillir.

la CNCDH ne peut-elle que recommander que l'article 225-4-1 du code pénal soit complété sur ce point.

Préciser les moyens employés aux fins de traite

S'agissant des moyens employés pour accomplir l'acte décrit plus haut (recrutement, hébergement, accueil, transfert, etc.), la loi précitée du 5 août 2013 a élargi l'élément matériel de l'infraction en ajoutant à la recherche du profit – jusque-là seule composante de la traite – des hypothèses nouvelles dépourvues de toute dimension mercantile (contrainte, menace, violence, manœuvre dolosive, abus d'autorité, abus de situation de vulnérabilité), qui auparavant étaient des circonstances aggravantes. De nécessaire à la constitution de l'infraction, la recherche du profit est donc devenue un moyen parmi d'autres de sa commission. Dans son avis du 22 mai 2014 sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, la CNCDH a noté avec satisfaction cette évolution du droit positif¹⁹. En effet, s'il est indéniable que la traite des êtres humains participe de la criminalité économique²⁰, il est important, pour en assurer une répression plus efficace, que la recherche du profit ne soit pas considérée par les textes comme le seul et unique moyen employé aux fins de commission de l'infraction²¹. Cela étant, la CNCDH estime que la rédaction de l'article 225-4-1 du code pénal peut encore être améliorée.

En premier lieu, l'article 225-4-1, I, 3^o, du code pénal explicite l'abus d'une situation de vulnérabilité en précisant que celle-ci peut être due à l'âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique, ou à un état de grossesse. Or, de même que la discrimination fondée sur les conditions sociales et économiques est une « catégorie manquante » du droit français²², la vulnérabilité liée à celles-ci est absente du code pénal²³. Pourtant, le *Rapport explicatif* de la Convention de Varsovie précise que l'abus de la situation de vulnérabilité visé à l'article 4 a de ladite Convention s'entend de « l'abus de toute situation dans laquelle la personne concernée n'a d'autre choix réel et acceptable que de se soumettre. Il peut donc s'agir de toute sorte de vulnérabilité qu'elle soit physique, psychique, affective, familiale, sociale ou économique²⁴ ». En effet, l'abus de la vulnérabilité sociale ou économique rend possible toutes les formes d'exploitation²⁵. Dès lors, au regard de ce qui précède, la CNCDH

19. CNCDH, 22 mai 2014, *Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, JORF n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 70, parag. 10.

20. Voir L. Dumoulin, « Lutte contre la traite des êtres humains : l'approche financière en question », *RSC*, 2014, p. 311.

21. Voir R. Kordalivand, *op. cit.*, p. 208.

22. D. Roman, « La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français », *Rec. Dalloz* 2013, p. 1911. Adde M. Fabre-Magnan, « Totems et tabous en matière de discrimination », *RDC* 2010, p. 1433.

23. M. Fabre-Magnan, « Les nouvelles formes d'esclavage ou de traite, ou le syndrome de la ligne Maginot », *Rec. Dalloz* 2014, p. 491.

24. *Rapport explicatif*, parag. 83.

25. C. Bassiouni (dir.), « Addressing International Human Trafficking in Women and Children for Commercial Sexual Exploitation in the 21st Century », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 81, p. 482 ; L. Guinamard, G. Colas, *Les Nouveaux Visages de l'esclavage*, Éditions de l'atelier, 2015, pp. 97-101 ; E. Panloup, « La coopération entre les services d'enquête et les acteurs sociaux : une arme pour lutter contre la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 29 (2014), pp. 30-31.

recommande de compléter le 3° de l'article 225-4-1 du code pénal et d'y inclure les vulnérabilités sociale et économique.

En deuxième lieu, il est regrettable que le législateur se focalise sur l'«abus» de la situation de vulnérabilité de la victime, alors même qu'il aurait pu se contenter de protéger la particulière vulnérabilité de cette dernière due à son âge, sa maladie, etc., comme il le fait ailleurs dans le code pénal (violences volontaires, viol et agressions sexuelles...). En effet, en l'état du texte, la caractérisation du moyen visé à l'article 225-4-1, I, 3°, suppose la preuve cumulative de la situation de vulnérabilité, celle de l'abus et celle du lien intrinsèque entre les deux. Cette option n'est indéniablement pas favorable à la répression de ce cas de traite. En conséquence, la CNCDH recommande la suppression de l'exigence de l'abus, la vulnérabilité de la victime suffisant à l'aggravation.

En troisième lieu, la nouvelle rédaction de l'article 225-4-1, I, du code pénal a pour inconvénient, comme d'autres textes dans le code pénal²⁶, de mettre sur un même plan des faits de gravité différente : par exemple l'abus d'autorité de droit ou de fait (article 225-4-1, I, 1° à 3° du code pénal) et l'obtention d'un profit (article 225-4-1, I, 4° du code pénal). À ce dernier propos, le texte laisse en outre entendre que le comportement mercantile ne s'adresse qu'à la victime directe des faits de traite, alors même qu'il devrait exclusivement viser l'auteur ou le coauteur de la traite. En effet, l'article 2.1 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 et l'article 4 a de la Convention de Varsovie évoquent dans des termes identiques «*l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre*». Aux termes de ces dernières dispositions, le comportement mercantile implique l'existence d'un pacte entre l'auteur de la traite et celui qui le rémunère²⁷. C'est donc sans doute par inadvertance que le législateur semble faire de la victime le bénéficiaire de la rémunération ou de l'avantage proposé par l'auteur, alors que les textes internationaux ici mis en œuvre supposent l'intervention d'un intermédiaire rémunéré ou avantagé afin d'obtenir le consentement de celui qui sera amené à abuser de son autorité sur la victime de la traite. La CNCDH recommande en conséquence de corriger la rédaction du 4° de l'article 225-4-1 du code pénal, afin de le rendre conforme aux exigences internationales rappelées plus haut.

En quatrième lieu, la rédaction actuelle suggère que la victime de la traite puisse consentir à être exploitée. Tel est notamment le cas dans l'hypothèse d'un recrutement en échange ou par l'octroi d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage. Pourtant l'état de besoin qui fait «accepter» l'exploitation en vue d'une contrepartie peut faire douter de l'intégrité et de la liberté du consentement²⁸. C'est pourquoi, les articles 2.4 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 et 4, b, de la Convention de Varsovie prévoient que le contentement de la victime est indifférent. Pour

26. Par exemple en matière de proxénétisme : l'aide et l'assistance à la prostitution sont placées sur le même plan que le fait d'en tirer profit.

27. Voir A. Lepage et H. Matsopoulou, *op. cit.* n° 339, p. 221.

28. M. Fabre-Magnan, «Les nouvelles formes d'esclavage ou de traite, ou le syndrome de la ligne Maginot», *op. cit.*

la CNCDH, il convient d'améliorer l'article 225-4-1 du code pénal en précisant expressément l'indifférence du consentement de la victime²⁹.

En cinquième et dernier lieu, la CNCDH se félicite de l'indifférence des moyens à l'égard de la traite des mineurs constituée dès lors qu'il y a recrutement, transport, transfert, hébergement ou accueil à des fins d'exploitation (article 225-4-1, II, du code pénal). Plus largement, et dans le droit-fil de la traite des mineurs, la CNCDH se demande si le texte n'aurait pas gagné en lisibilité en faisant des quatre moyens de l'article 225-4-1, I, des circonstances aggravantes, l'indifférence de ces moyens opérant tant pour la constitution de la traite des mineurs que pour celle des majeurs. Cette option aurait pour avantage de faciliter la répression en améliorant la lisibilité du texte. De plus, du point de vue sémantique, l'emploi malencontreux du terme « circonstances » à l'alinéa 1^{er} augure d'une confusion fâcheuse entre élément constitutif et circonstance aggravante (voir *infra*).

Mieux définir l'élément moral de l'infraction de traite

L'article 225-4-1 du code pénal dispose que l'acte de traite (recruter une personne, la transporter, etc.) doit être réalisé « à des fins d'exploitation ». L'alinéa 6 du même article précise que « l'exploitation [...] est le fait de mettre la victime à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre la victime des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, de réduction en esclavage, de soumission à du travail ou à des services forcés, de réduction en servitude, de prélèvement de l'un de ses organes, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre la victime à commettre tout crime ou délit ».

Malgré l'absence d'indication dans le texte, la traite des êtres humains est une infraction intentionnelle, conformément à l'article 121-3, alinéa 1^{er}, du code pénal³⁰. Cependant, la doctrine relève l'imprécision de la définition de l'élément moral³¹ quand elle ne pointe pas du doigt son ambiguïté³². Pour la CNCDH, les dispositions de l'article 225-4-1 du code pénal caractérisent un dol spécial, c'est-à-dire une intention précise en vertu de laquelle le législateur incrimine la recherche délibérée de la production d'un résultat déterminé³³. Concrètement, l'auteur de la traite doit être animé par la connaissance que la victime va être exploitée du fait de la commission réalisée ou projetée de l'une ou plusieurs des infractions limitativement énumérées à l'alinéa 6 de l'article 225-4-1 du code pénal³⁴. Peu importe au demeurant :

– la nature exacte de l'infraction commise à l'encontre de la victime exploitée, ainsi que celle du crime ou du délit que son exploitation la contraint à commettre ;

29. *Ibid.*

30. « Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. »

31. M.-L. Rassat, *Droit pénal spécial*, op. cit., n° 439, p. 493.

32. V. Malabat, op. cit., n° 538, pp. 271-272 : « Le contenu de cette intention pose en l'espèce certaines difficultés. Suffit-il que l'auteur ait su que la personne mise à disposition serait victime d'une infraction ou doit-on exiger qu'il ait su exactement quelle infraction était projetée parmi celles visées par le texte ? »

33. R. Merle et A. Vitu, *Traité de droit criminel*, tome I, *Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7^e édition, Cujas 1997, parag. 596, p. 749.

34. Dans ce sens, A. Lepage et H. Matsopoulou, op. cit., n° 341, p. 224 ; V. Malabat, op. cit., n° 538, p. 272.

- le changement de nature de l’infraction commise contre cette victime (par exemple, une jeune femme initialement recrutée pour un prélèvement d’organe se voit finalement contrainte à la prostitution) ;
- la réalisation de l’une des infractions constitutives d’une telle exploitation, la traite des êtres humains étant une infraction formelle³⁵.

De plus, il doit être relevé que le code pénal ne consacre pas une définition substantielle de l’exploitation³⁶. Dans la continuité du droit international³⁷ et du droit de l’UE³⁸, il se limite à fournir une liste de ses manifestations, certes exhaustive de *lege lata*, mais sujette à élargissement de *lege ferenda*, comme l’a déjà fait la loi du 5 août 2013³⁹. Dans son avis du 22 mai 2014 relatif à la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, la CNCDH a noté que l’article 225-4-1 du code pénal, en privilégiant l’approche en termes de gradation retenue par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme⁴⁰, donne une cohérence à la répression de l’exploitation, et définit celle-ci de manière claire et précise⁴¹. S’agissant de l’exploitation dans le cadre du travail, une hiérarchie est ainsi introduite entre ses différentes formes, dont les trois degrés sont, en ordre décroissant, la réduction en esclavage, la servitude et le travail forcé⁴².

Cela étant, il convient néanmoins d’améliorer le texte sur deux points. D’une part, de manière à éviter une mauvaise compréhension de ces dernières dispositions, il doit être précisé que « l’exploitation [...] est le fait pour quiconque de mettre la victime à sa propre disposition ou à la disposition d’un tiers ». La CNCDH recommande donc la correction de ce défaut rédactionnel. D’autre part, elle préconise de compléter la liste des infractions caractérisant une exploitation en ajoutant l’exploitation d’une personne réduite en esclavage (article 224-1, B, du code pénal) et le commerce d’enfants (article 227-12 du code pénal), comme cela a été suggéré par plusieurs ONG lors de leurs auditions⁴³. Enfin, plusieurs ONG relèvent utilement que les mariages forcés n’entrent pas dans le champ

35. La traite des êtres humains est une infraction formelle dont la consommation est réalisée par le seul emploi du moyen ou du procédé propre à provoquer un résultat dommageable, qu’elles qu’en aient été les suites (voir dans ce sens J. Amar, *op. cit.*, parag. 9).

36. Pour une définition générale des critères de l’exploitation, voir J. Vernier, *Étude de la CNCDH, op. cit.*, p. 91.

37. Article 4 a de la Convention de Varsovie : « L’exploitation comprend, au minimum, l’exploitation de la prostitution d’autrui ou d’autres formes d’exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l’esclavage ou les pratiques analogues à l’esclavage, la servitude ou le prélèvement d’organe. »

38. Article 2-3 de la directive du 5 avril 2011 : « L’exploitation comprend, au minimum, l’exploitation de la prostitution d’autrui ou d’autres formes d’exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, y compris la mendicité, l’esclavage ou les pratiques analogues à l’esclavage, la servitude, l’exploitation d’activités criminelles ou le prélèvement d’organes. »

39. Voir notamment A.-S. Chavent Leclère, « Adaptation du code pénal français aux engagements européens », *AJP*, 2013, p. 510 ; N. Le Coz, « La répression des atteintes aux personnes dans la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 », *AJP*, 2013, p. 512.

40. CEDH, 26 juillet 2005, *Siliadin c. France*, req. n° 73316/01 ; CEDH, 11 octobre 2012, *C. N. et V. c. France*, req. n° 67724/09. Pour plus de détails, voir J. Vernier, *Étude de la CNCDH, op. cit.*, pp. 47-53.

41. CNCDH, 22 mai 2014, *Avis précité sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, parag. 12.

42. Voir G. Beaussonie, « Loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d’adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l’Union européenne et des engagements internationaux de la France », *RSC*, 2013, p. 861.

43. C’est notamment le cas de l’OICEM.

d'application de l'article 225-4-1 du code pénal⁴⁴, alors même que l'article 2-3 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011, qui vise les « services forcés », permet de les considérer comme une forme de traite des êtres humains. Comme il n'existe pas d'infraction pénale spécifique, les mariages forcés sont en pratique appréhendés à travers la qualification de viol et agressions sexuelles, ou même à travers celle d'abus de faiblesse⁴⁵. Pour la CNCDH, il convient d'initier une réflexion sur l'éventuelle extension de l'exploitation aux mariages forcés.

La répression

L'échelle des peines encourues, qu'il s'agisse des infractions de base ou de leurs aggravations, est conforme à celle des peines sanctionnant des infractions de gravité équivalente (par exemple le proxénétisme).

Étendre le champ d'application de la loi pénale dans l'espace

Aux termes de l'article 10-2 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011, chaque État peut prévoir la compétence de sa loi pénale et de ses juridictions lorsque les faits de traite ont été commis en dehors de son territoire, notamment lorsque :

- l'auteur de l'infraction est une personne résidant habituellement sur son territoire ;
- l'infraction a été commise à l'encontre de l'un de ses ressortissants ou d'une personne résidant habituellement sur son territoire.

Dans son avis du 18 décembre 2009 sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France, la CNCDH recommandait d'étendre les dispositions relatives au « tourisme sexuel » (article 227-27-1 du code pénal⁴⁶) à l'ensemble des faits de traite ou d'exploitation, que la victime concernée soit majeure ou mineure⁴⁷. Aussi, la CNCDH ne peut-elle que se réjouir de l'introduction dans le code pénal, par la loi précitée du 5 août 2013, de l'article 225-4-8⁴⁸, en vertu duquel, lorsque l'infraction de traite des êtres humains est commise hors du territoire de la République par un Français, la loi française est applicable même si les faits ne sont pas punis par la législation du pays où ils ont été commis et en l'absence de plainte de la victime ou d'une dénonciation par l'autorité du pays où les faits ont été commis. En revanche, il convient de rappeler que la disposition selon laquelle seul le parquet peut déclencher les poursuites est maintenue.

44. Cela a été relevé par ECPAT France et par l'OICEM dans leurs réponses au questionnaire de la CNCDH en vue de l'établissement du présent rapport.

45. Cass. crim., 26 mai 2009, *AJF*, 2009, p. 405.

46. « Dans le cas où les infractions prévues par les articles 227-22, 227-23 ou 227-25 à 227-27 sont commises à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation au deuxième alinéa de l'article 113-6 et les dispositions de la seconde phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables. »

47. CNCDH, 18 décembre 2009, *Avis précité sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, parag. 21.

48. « Lorsque les infractions prévues aux articles 225-4-1 et 225-4-2 sont commises hors du territoire de la République par un Français, la loi française est applicable par dérogation au deuxième alinéa de l'article 113-6 et la seconde phrase de l'article 113-8 n'est pas applicable. »

Cela étant, afin de remplir pleinement les exigences du droit dérivé de l'UE rappelées plus haut, la CNCDH recommande d'étendre la possibilité de poursuivre une personne de nationalité étrangère soupçonnée d'avoir commis à l'étranger une infraction de traite, dès lors qu'elle a sa résidence habituelle en France, ou encore que lorsque la victime, également de nationalité étrangère, a sa résidence habituelle en France.

Simplifier le jeu des circonstances aggravantes

La loi précitée du 5 août 2013 a profondément remanié les circonstances aggravantes de l'infraction de traite des êtres humains. La promotion de certaines circonstances aggravantes au rang d'éléments constitutifs de l'infraction (voir *supra*) a conduit à la mise en place d'un système d'une rare complexité⁴⁹. L'article 225-4-2 du code pénal est ainsi rédigé :

« I. L'infraction prévue au I de l'article 225-4-1 est punie de dix ans d'emprisonnement et de 1 500 000 euros d'amende lorsqu'elle est commise dans deux des circonstances mentionnées aux 1° à 4° du même I ou avec l'une des circonstances supplémentaires suivantes :

1° À l'égard de plusieurs personnes ;

2° À l'égard d'une personne qui se trouvait hors du territoire de la République ou lors de son arrivée sur le territoire de la République ;

3° Lorsque la personne a été mise en contact avec l'auteur des faits grâce à l'utilisation, pour la diffusion de messages à destination d'un public non déterminé, d'un réseau de communication électronique ;

4° Dans des circonstances qui exposent directement la personne à l'égard de laquelle l'infraction est commise à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;

5° Avec l'emploi de violences qui ont causé à la victime une incapacité totale de travail de plus de huit jours ;

6° Par une personne appelée à participer, par ses fonctions, à la lutte contre la traite ou au maintien de l'ordre public ;

7° Lorsque l'infraction a placé la victime dans une situation matérielle ou psychologique grave.

II. L'infraction prévue au II de l'article 225-4-1 est punie de quinze ans de réclusion criminelle et de 1 500 000 euros d'amende lorsqu'elle a été commise dans l'une des circonstances mentionnées aux 1° à 4° du I du même article 225-4-1 ou dans l'une des circonstances mentionnées aux 1° à 7° du I du présent article. »

À l'issue de l'examen de ce texte, la CNCDH est conduite à formuler plusieurs observations. Premièrement, l'article 225-4-2 I., 2°, gagnerait en clarté s'il faisait explicitement référence à l'hypothèse spécifique d'une personne ayant

49. A. Lepage et H. Matsopoulou, *op. cit.*, n° 343, p. 225.

fait l'objet d'un transfert ou d'un transport soit alors qu'elle se trouvait hors du territoire de la République, soit à son arrivée sur le territoire de la République⁵⁰.

Deuxièmement, la rédaction extrêmement floue des 6^o et 7^o doit être relevée⁵¹. À cela s'ajoute la possibilité de recoupements multiples des circonstances aggravantes prévues aux 5 et 7^o⁵², dès lors que toute ITT supérieure à huit jours risque de produire des séquelles psychologiques graves. La CNCDH recommande en conséquence une amélioration du texte.

Troisièmement, s'agissant spécifiquement des formes d'exploitation à caractère sexuel, la CNCDH renouvelle sa recommandation de faire de ce caractère une circonstance aggravante de l'exploitation et de la traite, en raison des préjudices physiques et moraux supplémentaires qu'une telle forme d'exploitation peut entraîner⁵³.

Quatrièmement, la gradation de la répression est présentée de manière extrêmement ambiguë s'agissant des majeurs. Rappelons que l'article 225-4-2, I, alinéa 1^{er}, du code pénal dispose : « *L'infraction prévue au I de l'article 225-4-1 est punie de dix ans d'emprisonnement et de 1 500 000 euros d'amende lorsqu'elle est commise dans deux des circonstances mentionnées aux 1^o à 4^o du même I.* » En effet, ces dispositions peuvent être comprises de deux manières⁵⁴, suivant que l'on fait ou non jouer la règle traditionnelle selon laquelle un même élément ne peut à la fois entrer dans la constitution d'une infraction et en aggraver la répression⁵⁵ :

- si l'on applique la règle, les deux circonstances aggravantes retenues devront nécessairement être différentes du moyen ayant servi à la constitution de l'infraction. Cette exigence limite donc considérablement le jeu de l'aggravation, dès lors qu'il faudra établir trois des quatre hypothèses visées par l'article 225-4-1, I, du code pénal pour que l'aggravation joue ;
- si le législateur a implicitement voulu exclure l'application de la règle, l'aggravation jouera même dans l'hypothèse d'une confusion entre la circonstance aggravante et le moyen de commission de l'infraction. Le champ de la répression s'en trouvera élargi, dès lors qu'il suffira d'établir deux des quatre hypothèses visées par l'article 225-4-1 I. du code pénal pour que l'aggravation joue.

Face à un manque de clarté confinant parfois à l'incohérence, la CNCDH ne peut que recommander une clarification des dispositions concernées.

50. Comp. art. 225-7, 4^o, du code pénal : « *Le proxénétisme est puni de dix ans d'emprisonnement et de 1 500 000 euros d'amende lorsqu'il est commis : [...] 4^o À l'égard d'une personne qui a été incitée à se livrer à la prostitution soit hors du territoire de la République, soit à son arrivée sur le territoire de la République.* »

51. Dans ce sens, A. Lepage et H. Matsopoulou, *op. cit.* n° 343, p. 226 ; M.-L. Rassat, *op. cit.*, n° 439, p. 494.

52. *Ibid.*

53. CNCDH, 22 mai 2014, *Avis précité sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, parag. 17.

54. Voir A. Lepage et H. Matsopoulou, *op. cit.*, n° 343, pp. 226-227.

55. Dans ce sens à propos de la structure matérielle des infractions sexuelles, voir Cons. const., 6 février 2015, n° 2014-448, QPC, *RSC*, 2015, p. 86, note Mayaud. Toutefois, la chambre criminelle prend parfois ses distances avec cette règle (voir Cass. crim., 7 décembre 2005, *Bull.* n° 326).

Limiter les conflits de qualifications

Comme le précisent très justement Agathe Lepage et Haritini Matsopoulou, la liste des infractions figurant à l’alinéa 6 de l’article 225-4-1 du code pénal est « une porte largement ouverte sur les conflits de qualifications. Ainsi, la remise effective de la personne pour que soit commise une infraction sur elle pourrait être saisie sous l’angle de la complicité, dès lors qu’il existe un fait principal punissable – lequel en revanche n’est pas nécessaire à la constitution de l’infraction de traite, en raison de sa nature formelle⁵⁶ ». À titre d’exemple, recruter une personne pour qu’un tiers commette à son encontre des actes de proxénétisme relève indéniablement de la complicité de proxénétisme⁵⁷.

La CNCDH relève que l’infraction de traite des êtres humains soulève un conflit de qualifications avec celle de proxénétisme, dont elle apparaît, dans certaines hypothèses, comme une redondance. À cet égard, il est utile de rappeler que l’article 225-5, alinéa 1^{er}, 3^o, du code pénal punit le fait d’embaucher, d’entraîner ou de détourner une personne en vue de la prostitution ou d’exercer sur elle des pressions pour qu’elle se prostitue ou continue à le faire, sans clairement préciser si ces actes doivent être réalisés par la personne qui exploite directement la prostituée⁵⁸. Si les comportements incriminés sont réalisés par un intermédiaire, le chevauchement avec l’infraction de traite est patent⁵⁹. Il en est à plus forte raison de même de l’incrimination spécifique du comportement du proxénète faisant office d’intermédiaire (article 225-6, 1^o, du code pénal). À cela s’ajoute que les articles 225-4-1 et suivants du code pénal adoptent la même gradation que celle retenue en matière de proxénétisme. Or, même si les circulaires du ministère de la Justice⁶⁰ rappellent qu’il convient, dans les cas de traite et d’exploitation, de poursuivre les individus concernés à la fois des chefs de traite et de proxénétisme, les auditions conduites à la CNCDH ont montré que les dispositions relatives au proxénétisme demeurent en pratique privilégiées dès lors :

- qu’elles s’avèrent moins exigeantes en termes d’appréhension et de preuve des comportements incriminés,
- qu’elles permettent de clore l’enquête ou l’instruction plus rapidement ;
- qu’elles prévoient des sanctions identiques.

Si la CNCDH peut comprendre le souci d’efficacité et de rapidité qui préside au choix des qualifications fondant les poursuites, elle estime toutefois qu’au regard de la gravité, au moins symbolique, des comportements en cause, il convient de choisir en priorité la qualification de traite des êtres humains. Plus fondamentalement, la CNCDH recommande un toilettage des textes de manière

56. A. Lepage et H. Matsopoulou, *op. cit.*, n° 340, p. 224.

57. Dans ce sens M.-L. Rassat, *Droit pénal spécial, op. cit.*, n° 439, p. 492.

58. Voir M.-L. Rassat, « Proxénétisme et infractions qui en résultent », *JCP*, fasc. n° 20, parag. 41-44 et la jurisprudence citée.

59. Voir par exemple Cass. crim., 6 mai 1953, *Bull.* n° 80, à propos d’un individu qui met une femme en rapport avec la tenancière d’une maison de tolérance.

60. Voir notamment circulaire du 3 juin 2003 présentant les dispositions de droit pénal de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, *BO du ministère de la Justice*, n° 90, 1^{er} avril-30 juin 2003 ; circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, *BO du ministère de la Justice*, n° 2015-01 du 30 janvier 2015, pp. 6-8.

à supprimer toute possibilité de doublon. De cette manière, les praticiens seront incités à privilégier la qualification de traite des êtres humains.

Par ailleurs, l'infraction d'exploitation de la mendicité d'autrui peut être constituée par le fait d'« embaucher » une personne « en vue de » la mendicité (article 225-12-5, 4^o, du code pénal). La rédaction du texte est suffisamment large pour englober le fait de recruter une personne pour la mettre à la disposition d'un tiers qui en exploitera par la suite la mendicité, ce qui caractérise l'élément matériel de la traite des êtres humains⁶¹. De plus, l'exploitation de la mendicité peut consister dans le fait d'organiser la mendicité d'autrui en vue d'en tirer profit (article 225-12-5, 1^o, du code pénal). Il y a là aussi un doublon avec la traite des êtres humains en vue de permettre l'exploitation de la mendicité⁶². Comme précédemment, la CNCDH recommande un toilettage des textes.

Enfin, même si, à première vue, le trafic illicite de migrants (articles L. 622-1 et 5 du CESEDA) se distingue assez nettement de la traite des êtres humains⁶³, la frontière entre ces deux infractions peut s'avérer, en théorie et en pratique, extrêmement poreuse⁶⁴. Le désir de migrer étant un ressort extrêmement puissant de la traite des êtres humains⁶⁵, l'immigration illégale n'est parfois que la « face cachée de la traite »⁶⁶. Et on note en effet que lorsque la victime de la traite est étrangère, les auteurs sont souvent poursuivis et condamnés du seul chef de délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger⁶⁷. Pourtant l'article 6-3 du Protocole contre le trafic illicite de migrants stipule-t-il que toute peine encourue pour l'aide à l'entrée ou au séjour irréguliers d'un migrant doit être aggravée lorsque ce dernier subit un traitement inhumain et dégradant, « y compris pour l'exploitation ». Dans ces conditions, l'aide fournie à un migrant pour entrer ou séjourner irrégulièrement sur le territoire d'un État en vue de son exploitation peut être appréhendée, dès lors que le consentement de l'étranger n'a pas été valablement et librement recueilli, tant sur le fondement du Protocole contre le trafic illicite de migrants que sur celui du Protocole de Palerme (par exemple en cas d'abus d'une situation de vulnérabilité)⁶⁸. Conformément aux exigences de l'article 6-3 précité, l'article

61. Dans ce sens V. Malabat, *op. cit.*, n° 537, p. 271.

62. *Ibid.*

63. Tout d'abord, les intérêts menacés par ces infractions sont distincts : la traite est une atteinte à la dignité humaine, alors que le trafic de migrants porte atteinte à la souveraineté de l'État. A cet égard, il convient de rappeler que la traite n'implique pas nécessairement le franchissement d'une frontière, alors que le trafic de migrants consiste précisément en la facilitation d'une migration internationale irrégulière. Ensuite, alors que la traite est considérée comme un acte accompli sans que le consentement de la personne concernée ait été librement et valablement donné, le trafic de migrants suppose le consentement de la personne migrante. Enfin, l'objectif poursuivi par l'auteur de faits de traite est toujours l'exploitation de la victime, ce qui n'est pas nécessairement le cas du trafiquant de migrants.

64. R. Kordalivand, *op. cit.*, pp. 139-143.

65. B. Lavaud-Legendre, « Les femmes soumises à la traite des êtres humains adhèrent-elles à l'exploitation ? Une mauvaise formulation pour un vrai problème, étude réalisée auprès de nigériennes sexuellement exploitées en France », *APC* n° 34, 2012, p. 104.

66. J.-M. Fauvegue, « La face cachée de l'immigration illégale : la traite des êtres humains », *Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 9 (2009), p. 118.

67. GISTI, *Traite et exploitation : les droits des victimes étrangères*, Les cahiers juridiques 2012, p. 11 ; B. Bourgeois, « Sur quels terrains judiciaires peut-on défendre les intérêts des victimes de la traite ? », *La semaine juridique éd. gén.*, supplément au n° 19-20, 6 mai 2013, p. 29

68. J. Vernier, *Etude de la CNCDH, op. cit.*, p. 34.

L. 622-5 du CESEDA aggrave la peine encourue pour le délit d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers, lorsque cette infraction a « pour effet de soumettre les étrangers à des conditions de vie, de transport, de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité de la personne humaine ». L'emploi de l'expression « avoir pour effet » – et non de celle « à des fins » comme c'est le cas pour la traite (voir *supra*) – implique certes que le résultat a été réalisé sans qu'il ait été préalablement voulu ou simplement envisagé (dol éventuel), ce qui diffère de la traite. Mais les deux infractions sont redondantes dans l'hypothèse où le résultat est produit après avoir été voulu ou simplement envisagé. Une fois de plus, la CNCDH recommande qu'il soit mis fin à ce doublon.

À défaut des toilettages recommandés, la CNCDH craint que la qualification de traite des êtres humains ne soit retenue en pratique que dans le cas où le projet d'exploitation ne se réalise pas⁶⁹, la traite étant une infraction formelle.

Améliorer les dispositions de procédure pénale et promouvoir une politique pénale digne de ce nom

Ne pas poursuivre ni sanctionner les victimes de la traite

L'article 8 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 demande aux États membres de prendre « dans le respect des principes fondamentaux de leur système juridique, les mesures nécessaires pour veiller à ce que les autorités nationales compétentes aient le pouvoir de ne pas poursuivre les victimes de la traite des êtres humains et de ne pas leur infliger de sanctions pour avoir pris part à des activités criminelles auxquelles elles ont été contraintes en conséquence directe du fait d'avoir fait l'objet de l'un des actes visés à l'article 2 », c'est-à-dire d'une infraction liée à la traite des êtres humains. Il s'agit de la reprise de la clause dite de « non-sanction » énoncée à l'article 26 de la Convention de Varsovie⁷⁰.

Pour sa part, l'article 122-2 du code pénal fait de la contrainte une cause d'irresponsabilité pénale⁷¹. Aussi, les victimes de traite – et plus généralement d'exploitation – doivent-elles être exonérées de responsabilité pénale, dès lors qu'elles ont adopté un comportement illicite sous la contrainte. Certes, la mise en œuvre de la politique pénale peut conduire à poursuivre de telles victimes pour des infractions commises dans le contexte ou à l'occasion de leur traite ou de leur exploitation (usage de faux documents, racolage public, délinquance forcée, etc.), ainsi que cela a été utilement relevé par certaines ONG entendues

69. Voir M.-L. Rassat, *Droit pénal spécial*, op. cit., n° 439, p. 493.

70. Voir N. Le Coz, « La lutte contre la traite des êtres humains. Quelles obligations pour les États membres de l'Union européenne ? », *La Semaine juridique*, éd. gén., supplément au n° 19-20, 6 mai 2013, p. 23.

71. « N'est pas pénalement responsable la personne qui a agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister. »

dans le cadre de la préparation du présent rapport⁷² et par le GRETA⁷³. Mais, pour la CNCDH, la contrainte physique ou morale doit impérativement être retenue afin que le statut d'auteur de ces infractions ne l'emporte pas sur celui de victime.

Pour autant, cette cause d'irresponsabilité est rarement prise en compte lorsque des poursuites sont engagées à l'encontre des victimes de traite ou d'exploitation ayant commis des infractions dans le contexte ou en conséquence de leur traite ou de leur exploitation⁷⁴. Ainsi, le « garde-fou » qu'elle est censée représenter ne fonctionne pas en pratique. La contrainte est souvent assimilée par les juridictions de jugement à une cause d'atténuation de la peine et non à une cause d'irresponsabilité, ce qui est, pour la CNCDH, juridiquement contestable⁷⁵.

Au regard de ce qui précède, la CNCDH préconise le respect scrupuleux des dispositions de l'article 122-2 du code pénal. Elle recommande en conséquence la diffusion, par le ministre de la Justice, d'instructions générales appelant les parquets à relever la contrainte physique et/ou morale et à ne pas poursuivre les victimes pour lesquelles cette cause d'irresponsabilité pénale peut jouer.

De plus, l'existence d'incriminations de racolage public (article 225-10-1 du code pénal) et de vente à la sauvette (article 446-1 code pénal) créées explicitement pour condamner des personnes victimes de traite – au motif que les punir servirait à les protéger, par l'accès à des informations notamment, au nom d'une lutte plus efficace contre la traite⁷⁶ – caractérise une violation directe du droit dérivé de l'UE. La CNCDH ne peut que se réjouir de ce que la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, en cours de discussion au Parlement, envisage l'abrogation du délit de racolage public, actif et passif⁷⁷. Elle recommande néanmoins, une nouvelle fois⁷⁸, l'abrogation dans les plus brefs délais, des infractions de racolage public et de vente à la sauvette.

Rendre efficace le déclenchement des poursuites du chef de traite des êtres humains

En premier lieu, la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 a introduit un nouvel article 2-22 dans le code de procédure pénale, ainsi rédigé : « *Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, dont l'objet statutaire*

72. Dans ses réponses au questionnaire de la CNCDH en vue de l'établissement du présent rapport, l'association Hors la rue précise qu'un nombre très important de mineurs contraints à commettre des délits et victimes de traite des êtres humains sont régulièrement condamnés à des peines d'emprisonnement ferme pour les délits commis dans le cadre de leur exploitation. Voir également A. Hauchère et A. Aikman, « La lutte contre la traite des êtres humains. Le cadre législatif international », *La Semaine juridique*, éd. gén., supplément au n° 19-20, 6 mai 2013, p. 19.

73. GRETA, *Rapport 2013*, op. cit., parag. 215-216, p. 57.

74. Voir J. Vernier, *Étude de la CNCDH*, op. cit., pp. 82-84, 209-218; GISTI, op. cit., p. 20.

75. Voir J. Vernier, *Étude de la CNCDH*, op. cit., pp. 210-211.

76. *Ibid.*, pp. 212-218.

77. Article 13 de la proposition de loi.

78. CNCDH, 18 décembre 2009, *Avis précité sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, parag. 43; CNCDH, 22 mai 2014, *Avis précité sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, parag. 18-25.

comporte la lutte contre la traite des êtres humains et l'esclavage peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions de traite des êtres humains, de réduction en esclavage, d'exploitation d'une personne réduite en esclavage, de travail forcé et de réduction en servitude, réprimées par les articles 224-1 A à 224-1 C, 225-4-1 à 225-4-9, 225-14-1 et 225-14-2 du code pénal. Toutefois, l'association n'est recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de la victime. Si celle-ci est un mineur ou un majeur protégé, l'accord doit être donné par son représentant légal. » Pour la CNCDH, il s'agit d'une réelle avancée, dont la mise en œuvre permettra de remédier à la rareté des poursuites engagées par les parquets du chef de traite des êtres humains⁷⁹. Il aurait néanmoins été souhaitable :

- que le nouveau texte se réfère à toutes les formes d'exploitation liées à la traite des êtres humains et non seulement à certaines d'entre elles ;
- que l'action de l'association soit recevable, dès lors que son objet statutaire est la lutte contre la précarité et/ou l'exclusion, et même sans le consentement de la victime, dès lors que l'association est reconnue d'utilité publique.

Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que recommander une amélioration de l'article 2-22 du code de procédure pénale⁸⁰.

En second lieu, il ressort des auditions conduites à la CNCDH que les situations d'exploitation dans le cadre du travail sont extrêmement difficiles à faire valoir tant devant les services de police, que devant les parquets, d'autant que la difficulté de savoir de quel service relève ce type de plainte et les délais d'enquête ne permettent pas de recueillir en temps utile des preuves matérielles de l'infraction⁸¹. À cet égard, il doit être rappelé que les inspecteurs du travail n'ont pas, en l'état actuel des textes, compétence pour constater les infractions relatives à la traite des êtres humains. Ils ont pour seule obligation d'informer le procureur de la République lorsqu'ils acquièrent la connaissance de faits laissant présumer la commission de faits de traite. Les ONG sont extrêmement favorables à l'extension de la compétence des inspecteurs du travail⁸². Pour la CNCDH, cette option présenterait l'avantage de renforcer l'efficacité des poursuites pénales. Elle recommande donc la modification de l'article L. 8112-2

79. Dans ce sens A.-S. Chavent-Leclère, « Adaptation du code pénal français aux engagements européens », *AJP*, 2013, p. 510.

80. Remarquons que la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel en cours de discussion au Parlement prévoit d'insérer dans le code de procédure pénale cette nouvelle rédaction de l'article 2-22 : « *Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits dont l'objet statutaire comporte la lutte contre l'esclavage, la traite des êtres humains, le proxénétisme ou l'action sociale en faveur des personnes prostituées peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions réprimées par les articles 224-1 A à 224-1 C, 225-4-1 à 225-4-9, 225-5 à 225-12-2, 225-14-1 et 225-14-2 du code pénal, lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée. Toutefois, l'association n'est recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de la victime. Si celle-ci est un mineur ou un majeur protégé, l'accord est donné par son représentant légal. Si l'association mentionnée au premier alinéa du présent article est reconnue d'utilité publique, son action est recevable y compris sans l'accord de la victime.* »

81. Cette question est abordée par l'OICEM et par le CCEM dans leurs réponses au questionnaire de la CNCDH en vue de l'établissement du présent rapport. Le CCEM relate qu'en 2014, durant la période des vendanges en Champagne, les services de gendarmerie ont effectué une enquête sous le régime de la flagrance concernant 240 vendangeurs polonais que le donneur d'ordre a fait repartir immédiatement. Le parquet de Châlons-en-Champagne est toujours saisi de cette affaire...

82. C'est notamment la position du Comité contre l'esclavage moderne de l'OICEM, de l'Ac. Sé dans leurs réponses au questionnaire de la CNCDH en vue de l'établissement du présent rapport.

du code du travail, ainsi que le prévoit une proposition de loi en cours de discussion au Parlement⁸³.

Prévoir le report du point de départ du délai de prescription de l'action publique dans toutes les hypothèses d'exploitation des mineurs

L'article 9, alinéa 2, de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 exige que les infractions liées à la traite des êtres humains puissent donner lieu à des poursuites pénales durant « *une période suffisamment longue après que la victime a atteint l'âge de la majorité* ».

À ce jour, il résulte de la combinaison des articles 7, alinéa 3⁸⁴ et 706-47, alinéa 1^{er}⁸⁵ du code de procédure pénale que le délai de prescription de l'action publique est porté à vingt ans et ne commence à courir qu'à partir de la majorité de la victime mineure d'agression ou d'atteintes sexuelles précédées ou accompagnées de traite des êtres humains. S'agissant des autres formes d'exploitation dont peut être victime un mineur (réduction en esclavage, soumission à du travail ou à des services forcés, réduction en servitude, etc.), aucun aménagement du délai de prescription n'est prévu. Autrement dit, une victime mineure de faits de traite ou d'exploitation dépourvus de caractère sexuel est *a priori* soumise aux règles de droit commun de la prescription de l'action publique.

Par conséquent, la CNCDH recommande d'étendre à l'ensemble des faits d'exploitation le bénéfice du report du point de départ du délai de prescription à la majorité de la victime, mineure au moment des faits.

Accorder l'aide juridictionnelle à toutes les victimes de la traite des êtres humains

Aux termes de l'article 12-2 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011, les États membres « *veillent à ce que les victimes de la traite des êtres humains aient accès, sans retard, à des conseils juridiques et [...] à une représentation juridique [...]. Les conseils et la représentation sont gratuits lorsque la victime est dépourvue de ressources financières suffisantes.* »

En l'état actuel du droit, sont admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle les Français, les ressortissants des États membres de l'UE, ainsi que les ressortissants des pays tiers résidant « *habituellement et régulièrement* » en France (article 3, alinéas 1 et 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique).

83. Assemblée nationale, *Proposition de loi n° 1848 relative aux pouvoirs de l'inspection du travail*, enregistrée le 27 mars 2014 et présentée par Bruno Le Roux et autres.

84. « *Le délai de prescription de l'action publique des crimes mentionnés à l'article 706-47 du présent code et le crime prévu par l'article 222-10 du code pénal, lorsqu'ils sont commis sur des mineurs, est de vingt ans et ne commence à courir qu'à partir de la majorité de ces derniers.* »

85. « *Les dispositions du présent titre sont applicables aux procédures concernant les infractions de meurtre ou d'assassinat d'un mineur précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie ou pour les infractions d'agression ou d'atteintes sexuelles, de traite des êtres humains à l'égard d'un mineur ou de proxénétisme à l'égard d'un mineur, ou de recours à la prostitution d'un mineur prévues par les articles 222-23 à 222-31, 225-4-1 à 225-4-4, 225-7 (1°), 225-7-1, 225-12-1, 225-12-2 et 227-22 à 227-27 du code pénal.* »

Les personnes en situation irrégulière n'ont donc pas, en principe, accès à l'aide juridictionnelle. Toutefois, celle-ci est accordée aux étrangers :

- « sans condition de résidence » dans les hypothèses limitativement visées à l'article 3, alinéa 4 (minorité, témoins assistés, personnes mises en examen, accusées ou condamnées, parties civiles, personnes faisant l'objet d'une procédure prévue dans le CESEDA, etc.⁸⁶);
- ne résidant pas habituellement et régulièrement en France, « lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès » (article 3, alinéa 3, de la loi précitée du 10 juillet 1991).

D'une part, lorsque la personne ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire valoir ses droits en justice, elle doit en principe justifier d'une résidence habituelle et régulière en France (article 3, alinéa 2, de la loi précitée du 10 juillet 1991). Aussi, des victimes de traite ou d'exploitation peuvent-elles, le cas échéant, se trouver exclues du bénéfice de l'aide juridictionnelle si elles sont étrangères et en situation irrégulière, ce qui contredit les exigences du droit dérivé de l'UE rappelées plus haut⁸⁷. Par conséquent, la condition de résidence habituelle et régulière ne peut plus leur être opposée depuis l'expiration du délai de transposition de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011.

D'autre part, si la situation « apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès », l'aide juridictionnelle peut être accordée sans condition de résidence (article 3, alinéa 3, de la loi précitée du 10 juillet 1991), ni même de ressources (article 6 de la loi précitée du 10 juillet 1991). Pour la CNCDH, la situation des victimes de la traite doit nécessairement être considérée comme particulièrement digne d'intérêt au regard des textes internationaux faisant obligation à la France de réprimer de tels faits⁸⁸. De plus, si ce même motif peut être invoqué à l'appui d'un recours contre une décision de refus d'aide juridictionnelle, rares sont les victimes ayant connaissance de l'existence de cette voie de droit, dont l'issue peut, en raison du caractère vague du critère, s'avérer fort aléatoire.

L'aide juridictionnelle garantissant un accès effectif à la justice des victimes d'infractions, en particulier criminelles, les plus graves, la CNCDH recommande qu'elle soit accordée aux victimes de traite ou d'exploitation quels que soient leur lieu de résidence, leur situation administrative ou leurs ressources.

86. « L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont mineurs, témoins assistés, mis en examen, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, lorsqu'ils bénéficient d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil ou lorsqu'ils font l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles L. 222-1 à L. 222-6, L. 312-2, L. 511-1, L. 511-3-1, L. 512-1 à L. 512-4, L. 522-1, L. 522-2 et L. 552-1 à L. 552-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou lorsqu'il est fait appel des décisions mentionnées aux articles L. 512-1 à L. 512-4 du même code. »

87. Dans ce sens GISTI, *op. cit.*, p. 14.

88. *Ibid.*, p. 14.

Prévoir une protection adaptée des victimes de la traite au cours du procès pénal

De plus, la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 demande aux États membres de donner aux victimes de traite un accès aux programmes de protection des témoins « sur la base d'une appréciation individuelle des risques », ainsi que d'ajuster les modalités des enquêtes pénales à la situation personnelle de la victime, afin d'éviter toute « victimisation secondaire » (articles 12-2 et 12-3). Quant à l'article 12-4, il prévoit plus spécifiquement que doivent être évités autant que possible durant la procédure :

- toute répétition inutile des interrogatoires durant l'enquête, les poursuites et le procès ;
- tout contact visuel entre les victimes et les défendeurs, y compris durant les dépositions telles que les interrogatoires et les contre-interrogatoires, en prenant les mesures appropriées y compris l'utilisation de technologies de communication adaptées ;
- toute déposition en audience publique ;
- toute question inutile se rapportant à la vie privée des victimes.

Il convient de relever que les victimes de la traite des êtres humains peuvent, dans les conditions du droit commun, être autorisées à témoigner de manière anonyme (article 706-58 du code de procédure pénale), à ne pas révéler leur véritable adresse et à se domicilier auprès des services d'enquête (articles 706-57 et R. 53-22 à R. 53-26 du code de procédure pénale) ou encore à faire leur déposition par visioconférence (article 706-71 du code de procédure pénale). Il est également possible d'ordonner un huis clos dans les conditions fixées par le droit commun (articles 306 et 400 du code de procédure pénale).

En outre, l'article R. 316-74° du CESEDA dispose que l'étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire délivrée en application de l'article L. 316-1 du CESEDA⁸⁹ peut bénéficier « en cas de danger, d'une protection policière pendant la durée de la procédure pénale ». Cela dit, aucune précision n'est donnée quant aux modalités ni à l'étendue de cette protection. De plus, il n'existe toujours pas en France de programme spécifique de protection de l'intégrité physique destiné aux victimes de la traite des êtres humains⁹⁰. Ces dernières bénéficient de l'intervention des services de détection et de répression dans les mêmes circonstances que toute autre victime d'infraction. Or il ressort des auditions conduites à la CNCDH que :

- les victimes de la traite sont, à l'instar des membres de leur famille, exposées à des actes d'intimidation ou à des représailles⁹¹ ;

89. Voir *infra*.

90. GRETA, *Rapport 2013, op. cit.*, parag. 230, p. 60. Dans le *Rapport soumis par les autorités françaises pour être en conformité avec la recommandation du Comité des parties CP (2013) 1 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (13 février 2015)*, il n'est fait état d'aucun programme spécifique (voir pp. 24-25).

91. GRETA, *Rapport 2013, op. cit.*, parag. 230, p. 60.

– les dispositifs de protection de l'intégrité physique sont très rarement mis en œuvre⁹².

Il est donc indéniable que leur protection est insuffisante.

Dans ces conditions, la CNCDH réitère ses recommandations portant sur les mesures de protection policière et sur celles visant à éviter la « *victimisation secondaire* » des victimes durant les enquêtes et les poursuites pénales⁹³.

Afin de veiller au respect de la vie privée de ces mêmes victimes, la CNCDH recommande :

- de fournir aux services de détection et de répression, aux préfetures et aux services publics chargés d'aider les victimes de traite ou d'exploitation les moyens nécessaires pour recevoir celles-ci dans des locaux garantissant la confidentialité des échanges ;
- de prévoir que le huis clos judiciaire est de droit lorsqu'une victime de traite ou d'exploitation en fait la demande ;
- de sensibiliser les médias sur le danger auquel ils peuvent exposer les victimes en révélant leur identité et leurs coordonnées.

Pour éviter que les victimes de traite ou d'exploitation ne subissent des pressions ou ne soient exposées à un danger de représailles, dans le cadre d'une procédure pénale, la CNCDH recommande de prendre toutes les précautions nécessaires à la garantie de leur sécurité. Il convient notamment :

- de former les agents des services de détection et de répression à l'évaluation des risques encourus par les victimes de traite ou d'exploitation ;
- de faire application, le cas échéant, des mesures relatives à la protection des témoins (articles 706-57 et suivants du code de procédure pénale) ;
- d'éviter leur confrontation aux auteurs et, lorsqu'elle est indispensable, de les informer de sa date et d'assurer leur sécurité aux abords immédiats du lieu de la confrontation ;
- d'ouvrir systématiquement une enquête lorsqu'elles disent être victimes de subornation de témoin (article 434-15 du code pénal) ;
- de les informer de la libération des mis en cause à l'issue de la procédure, et de celle des condamnés à l'issue de leur peine, y compris lorsqu'elles vivent à l'étranger.

Afin de protéger les victimes de traite ou d'exploitation ainsi que les membres de leur famille lorsqu'ils sont, de manière certaine, exposés à un risque de pressions ou de représailles, la CNCDH recommande :

- de réfléchir à l'opportunité de créer un service national spécialisé dans la protection des victimes, des témoins et des membres de leur famille, distinct des services de détection et de répression ;
- de renforcer la coopération internationale afin d'organiser leur protection, y compris lorsque les personnes en danger demeurent à l'étranger.

92. *Ibid.*, parag. 230, p. 60. Dans le *Rapport soumis par les autorités françaises pour être en conformité avec la recommandation du Comité des Parties CP (2013) 1 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (13 février 2015)*, la France ne répond pas à ce constat du GRETA (voir pp. 24-25).

93. CNCDH, 18 décembre 2009, *Avis précité sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, parag. 48-51.

Au minimum, les victimes de traite ou d'exploitation doivent pouvoir s'éloigner géographiquement du lieu où elles ont subi les faits. C'est pourquoi la CNCDH recommande :

- d'accroître les moyens du dispositif national d'accueil et de protection des victimes de traite ou d'exploitation en danger ;
- de prévoir un dispositif équivalent pour les victimes mineures en danger, en réservant des places dans des foyers d'accueil pour mineurs sur l'ensemble du territoire ;
- de renforcer la coopération internationale afin de rendre possible, à leur demande, la mise à l'abri des victimes de traite ou d'exploitation sur le territoire d'un autre État membre de l'UE.

Renforcer l'effectivité du droit à indemnisation des victimes de la traite des êtres humains

Aux termes de l'article 17 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 : « *Les États membres veillent à ce que les victimes de la traite des êtres humains aient accès aux régimes existants en matière d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente.* »

Si, pour obtenir réparation du préjudice subi, les victimes d'infractions pénales doivent en principe s'adresser à l'auteur des faits devant le juge pénal ou le juge civil, elles peuvent également faire appel à la solidarité nationale en saisissant la Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI). À cet égard, la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 a modifié l'article 706-3 du code de procédure pénale afin de :

- faire entrer les victimes de la traite et de l'exploitation dans le champ de compétence de la CIVI (article 2 de la loi n° 2013-511 du 5 août 2013 complétant l'article 706-3, 2° du code de procédure pénale) ;
- permettre à toute victime de saisir la CIVI, quelle que soit sa situation administrative (article 20 de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013). À ce jour, l'article 706-3 du code de procédure pénale ne prévoit plus la condition de régularité du séjour au titre de la recevabilité de la saisine de la CIVI, dès lors qu'il suffit que les faits aient été commis sur le territoire français.

La CNCDH ne peut que saluer ces évolutions très positives, qui correspondent aux recommandations formulées dans son avis du 18 décembre 2009 sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France⁹⁴. Il convient néanmoins de souligner que l'article 15-2 de la Convention de Varsovie dispose : « *Chaque partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour faire en sorte que l'indemnisation des victimes soit garantie, dans les conditions prévues dans son droit interne, par exemple par l'établissement d'un fonds pour l'indemnisation des victimes ou d'autres mesures ou programmes destinés à l'assistance et l'intégration sociales des victimes qui pourraient être financés par les avoirs provenant de l'application des mesures prévues à l'article 23.* » En d'autres termes, ce texte permet le reversement du montant des sanctions pécuniaires et d'autres avoirs criminels, provenant notamment de la mise en

94. CNCDH, 18 décembre 2009, *Avis précité sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, parag. 33.

œuvre de mesures de saisies et confiscations, à des fonds spécifiques dédiés à l'indemnisation des victimes⁹⁵. Dans ces conditions, la CNCDH préconise de prévoir que les biens saisis et les amendes perçues auprès des auteurs de faits de traite des êtres humains ou d'exploitation contribuent à alimenter le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Enfin, il ressort du rapport du GRETA⁹⁶ et de plusieurs auditions conduites à la CNCDH que les victimes de la traite sont peu informées quant à la possibilité de demander une indemnisation et quant aux procédures à suivre. Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que rappeler son profond attachement à la garantie effective du droit à l'information des victimes de la traite. Elle recommande que l'article R. 316-1 du CESEDA soit complété, afin que les services de police et de gendarmerie aient l'obligation d'informer systématiquement les victimes de la traite de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre à cette fin.

95. Voir L. Dumoulin, *op. cit.*, parag. 27.

96. GRETA, *Rapport 2013, op. cit.*, parag. 186, p. 50.

DEUXIÈME PARTIE

**LES VISAGES DE LA TRAITE
DES ÊTRES HUMAINS :
ÉLÉMENTS STATISTIQUES**

Comme le souligne la première partie de ce rapport, la traite des êtres humains peut revêtir des contours très différents et recouvrir des réalités très disparates. Derrière les différentes formes de traite et la variété des types d'exploitation se cachent des millions de visages anonymes et souvent invisibles qu'il faut rendre visibles pour pouvoir lutter efficacement contre le phénomène et agir pour la protection des droits des victimes. Visages souffrants des millions de victimes de la traite : femmes, enfants, hommes contraints à se prostituer sur les trottoirs de nos villes ; esclaves domestiques reclus dans le secret des maisons et soumis aux brimades de leurs « employeurs » ; migrants se tuant à la tâche dans des ateliers de confection clandestins ou dans les exploitations agricoles ; mineurs isolés, errant dans les rues et contraints pour le compte d'autrui à la mendicité ou à la délinquance... Mais aussi visages encore trop mal connus des trafiquants, organisés en réseaux mafieux transnationaux ou simples « employeurs » profitant de la vulnérabilité d'autrui pour faire du profit...

Il importe de chercher à mieux connaître cette multitude de visages, afin de dresser le tableau le plus complet possible de la réalité de la traite des êtres humains aux niveaux international, régional et national. Ce n'est qu'en disposant d'une photographie plus nette du phénomène que nous serons à même de le combattre efficacement en sanctionnant les auteurs, en rétablissant les victimes dans leurs droits et en décourageant la demande. Or, pour obtenir la photographie la plus nette possible, il faut pouvoir collecter et analyser un certain nombre de données, quantitatives et qualitatives, sur les victimes et sur les auteurs. Dans cette optique, plusieurs instruments internationaux, notamment la directive n° 2011/36/UE¹ ou le Plan d'action mondial pour la lutte contre la traite des personnes des Nations unies invitent les États à « effectuer des recherches et à recueillir des données ventilées d'une manière qui permette d'analyser correctement le caractère et l'ampleur de la traite des personnes² ». L'objet de la présente partie est de présenter un état des lieux des différentes données disponibles en France et à l'international permettant de développer le négatif, malheureusement flou, des différents visages de la traite des êtres humains.

Il ressort de plusieurs auditions conduites à la CNCDH que la traite des êtres humains est la troisième source de profits criminels, après la vente d'armes et le trafic de stupéfiants³. Selon l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), qui a publié en 2014 le *Rapport mondial sur la traite des êtres humains*, elle serait « omniprésente » et représenterait 32 milliards de dollars par an, dont environ 3 milliards d'euros pour l'Europe continentale⁴. Le poids économique considérable de cette délinquance contraste avec le « règne de l'impunité » à l'échelle mondiale mis en évidence par ce même document – seulement quatre pays sur dix ont signalé avoir prononcé, entre 2010 et 2012, au moins dix condamnations par an pour des faits de traite – ainsi qu'avec le caractère incomplet, voire lacunaire, des données

1. Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, du 5 avril 2011, art. 19.

2. Plan d'action mondial pour la lutte contre la traite des personnes, résolution A/RES/64/293, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 30 juillet 2010, parag. 16.

3. Voir notamment J.-M. Drognet, commissaire divisionnaire à l'OCRTEH, *Audition du 8 septembre 2015*.

4. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2014*, United Nations, New York, 2014, www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html Ces chiffres sont repris dans l'introduction du Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016).

statistiques produites par les États parties au Protocole de Palerme ou par les États membre de l'Union européenne, et en particulier la France. L'examen des données statistiques disponibles permet par ailleurs d'interroger le cadre politique dans lequel est aujourd'hui abordée de la lutte contre la traite des êtres humains en France.

CHAPITRE 1

LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS DANS LE MONDE ET EN EUROPE

Les chiffres communiqués par les Nations unies

L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a publié en 2012 le premier *Rapport mondial sur la traite des personnes*¹. Ce rapport, répondant à une commande de l'Assemblée générale des Nations unies dans le cadre du Plan d'action mondial pour la lutte contre la traite des personnes², a eu pour effet d'améliorer les connaissances actuelles sur la traite des êtres humains dans ses manifestations nationales et internationales. Il fournit une vision générale des tendances globales, présente une analyse des techniques utilisées par les trafiquants d'êtres humains, et signale les différentes réponses proposées tant sur le plan national que sur le plan international pour lutter contre la traite des êtres humains. Une mise à jour des informations disponibles a été publiée en 2014 dans le *Rapport mondial sur la traite des personnes 2014*³.

Une précaution d'emblée ou l'existence de biais statistiques

La connaissance du phénomène de la traite ne peut être acquise qu'en collectant et analysant les informations recueillies pour chaque pays, c'est pourquoi la collaboration avec les États membres est cruciale pour l'ONUDC. La collecte de données pour ce rapport a été conduite en suivant deux objectifs : couvrir le maximum d'États possible et utiliser les sources d'information les plus fiables. À 92 %, les données recueillies proviennent des autorités nationales. Les 8 % restants sont issus des organisations internationales gouvernementales (5 %) et des ONG (3 %)⁴. Cependant, certains États n'ont pas répondu aux questionnaires envoyés, et d'autres n'ont répondu que partiellement, ce qui a rendu l'exploitation de certaines données difficiles, voire impossibles.

1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2012*, United Nations, New York, 2012.

2. Nations unies, Plan d'action mondial pour la lutte contre la traite des personnes, résolution A/RES/64/293, 2010.

3. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2014*, United Nations, New York, 2014, www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html

4. Sauf précision explicite, les données citées sont extraites du rapport 2014 de l'ONUDC.

Le rapport regroupe les données de 128 pays et territoires. Les différentes régions du monde⁵ sont plus ou moins représentées de manière identique. La période couverte s'étale de 2010 à 2012 (2007-2012 pour le premier rapport publié en 2012).

Les informations collectées concernent le nombre et le profil des victimes détectées (âge, genre, nationalité), ainsi que le nombre et le profil des personnes poursuivies et condamnées pour la traite des êtres humains (genre et nationalité).

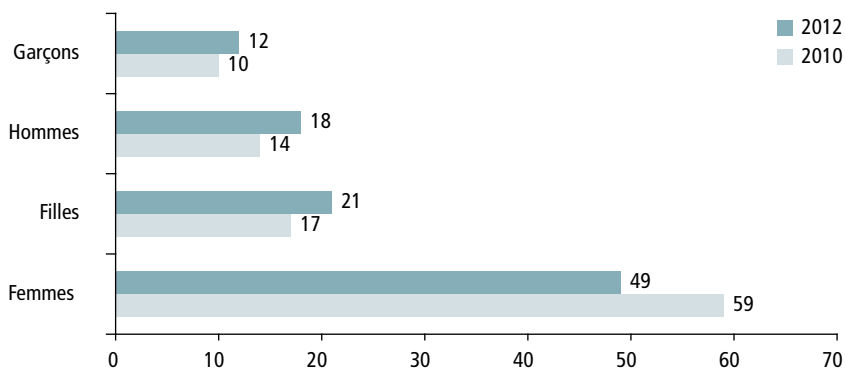
Si le fait de collecter des données principalement auprès des autorités nationales assure une certaine robustesse aux chiffres, cela n'empêche pas les données analysées d'être entachées de certains biais statistiques. En effet, les données officielles sont récoltées dans un but administratif visant à enregistrer les efforts entrepris par rapport à la législation nationale applicable, et non avec un objectif scientifique de connaissance du phénomène. De même, les données relatives à la réponse judiciaire apportée aux faits de traite peuvent également être biaisées par la préférence pour certaines juridictions d'identifier tel type de traite plutôt que tel autre. Ces biais statistiques pourraient expliquer que dans bon nombre de régions la traite en vue de l'exploitation sexuelle soit surreprésentée dans les chiffres communiqués, car elle a été pendant longtemps le point phare de la lutte contre l'exploitation des êtres humains. Cela peut également expliquer la surreprésentation des femmes dans les chiffres globaux sur le profil des victimes, car elles sont bien souvent les victimes principales de cette forme d'exploitation. On peut, de plus, observer des écarts statistiques importants entre les différentes régions et au sein des régions elles-mêmes, écarts qui trouvent leur origine dans les inégalités de moyens alloués par chaque État aux mécanismes de *monitoring* du phénomène.

Le profil des victimes de la traite des êtres humains

Ces réserves ayant été formulées, le rapport de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime souligne qu'il est communément accepté que les femmes et les enfants sont plus vulnérables et donc davantage susceptibles de devenir des victimes de traite que les hommes adultes (cette idée est d'ailleurs au cœur des stipulations du Protocole de Palerme). Ces derniers peuvent néanmoins aussi être des victimes potentielles de la traite, leur vulnérabilité pouvant être accentuée notamment du fait de leur statut socio-économique, s'ils sont issus d'une minorité ou encore s'ils sont dépourvus de statut juridique à l'étranger.

D'après les données collectées par l'ONUSUD, les femmes et les filles représentent les trois quarts des victimes de traite, contre un quart pour les hommes et les garçons.

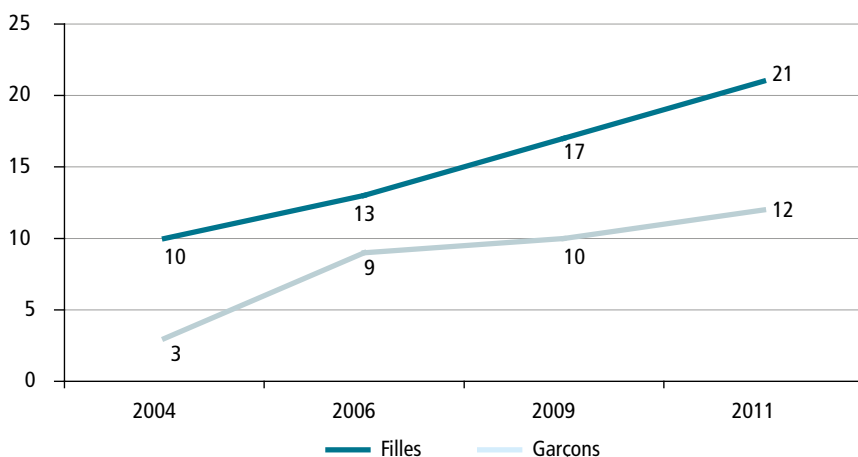
5. Les rapports mondiaux de l'ONUSUD sur la traite des personnes opèrent un découpage entre : Amérique du Nord; Amérique du Sud; Europe centrale et de l'Ouest; Europe de l'Est et Asie centrale; Afrique du Nord et Moyen-Orient; Afrique subsaharienne; Asie du Sud; Asie de l'Est et le Pacifique.

Graphique 3. Les victimes de la traite selon le genre (en %)

Source : ONUDC, rapport 2014

La part des victimes féminines de traite est restée sensiblement la même entre 2007 et 2012. Cependant, tandis que le nombre de femmes adultes a diminué (passant de 67 % à 49 %), celui des filles a augmenté (passant de 13 % à 21 %).

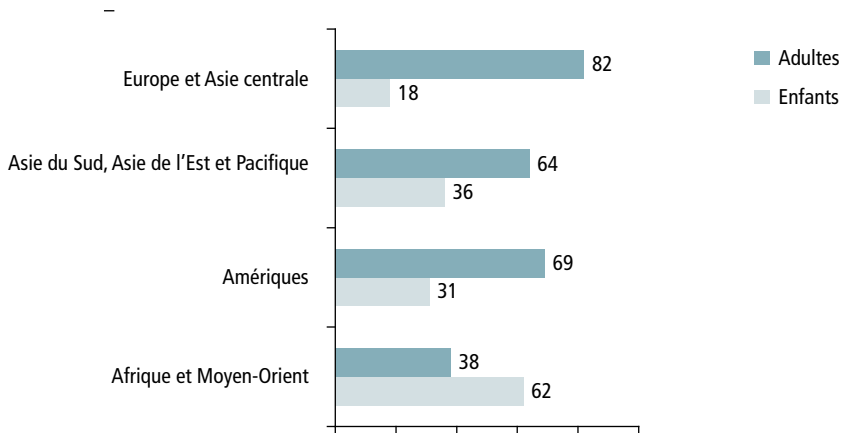
Depuis que l'ONUDC a commencé à recueillir des informations sur l'âge des victimes détectées de la traite, la proportion des enfants parmi celles-ci n'a cessé d'augmenter. Sur le plan mondial, les enfants représentent aujourd'hui près du tiers de l'ensemble des victimes détectées. Sur trois enfants victimes, il y a deux filles pour un garçon.

Graphique 4. Évolution de la proportion d'enfants (filles et garçons) par rapport au nombre total de victimes détectées, entre 2004 et 2011 (en %)

Source : ONUDC, rapport 2014

Cette donnée mondiale occulte les différences importantes qui existent entre les régions. Dans certaines régions, la traite des enfants est celle qui suscite le plus de préoccupations. En Afrique⁶ et au Moyen-Orient, par exemple, les enfants représentent la majorité des victimes détectées. Toutefois, en Europe et en Asie centrale, ils sont beaucoup moins nombreux que les adultes, principalement des femmes.

Graphique 5. Proportions d'enfants et d'adultes par rapport aux victimes détectées de la traite des personnes, par région, entre 2010 et 2012 (en%)



Source : ONUDC, rapport 2014

Le profil des auteurs de traite des êtres humains

Les données concernant les auteurs de traite des êtres humains doivent être analysées avec beaucoup de précautions, dans la mesure où seuls 51 pays interrogés par l'ONUDC ont été en mesure de communiquer des informations relatives aux auteurs.

La grande majorité des personnes identifiées comme impliquées dans des activités de traite sont des hommes, de surcroît issus du pays où l'infraction a été commise. Cependant, la participation des femmes aux faits de traite n'est pas négligeable. Il existe d'ailleurs une corrélation entre la part de femmes victimes et la part de femmes auteurs dans certains pays. Les femmes sont souvent utilisées dans des activités comme la surveillance des victimes, elles sont également chargées de la « récolte des recettes », ou alors du recrutement des victimes qui souvent ont tendance à faire plus confiance à une femme. Dans ces conditions, l'on peut penser que ces femmes exploitent les victimes en usant, voire abusant, de leur légitimité ou de l'autorité qu'elles exercent sur ces dernières.

Ainsi, si les hommes représentent 68% des individus poursuivis pénalement pour traite, les femmes représentent tout de même un tiers des personnes

6. Mali, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire.

poursuivies (32%). Cette répartition reste quasiment identique lorsque l'on s'intéresse aux condamnations, puisque 72% des auteurs de traite condamnés sont des hommes, et 28% sont des femmes.

Tableau 1. Les personnes poursuivies et condamnées pour traite selon le genre et la région du monde, en 2010 (en%)

	Poursuites		Condamnations	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Afrique et Moyen-Orient	17	83	21	79
Europe de l'Ouest et Europe centrale	26	74	23	77
Asie	32	68	41	59
Amériques	50	50	42	58
Europe de l'Est et Asie centrale	62	38	77	23

Source : ONUDC, rapport 2012

Ces chiffres sont particulièrement intéressants en ce qu'ils révèlent d'une part que l'idée reçue suivant laquelle seuls les hommes sont auteurs de traite est largement erronée, et d'autre part que la part des femmes poursuivies pénalement pour des faits de traite des êtres humains est très variable d'une zone géographique à l'autre. Faible en Afrique et au Moyen-Orient (un cinquième), cette part des femmes auteurs serait très majoritaire en Europe de l'Est et en Asie centrale (trois quarts des condamnations).

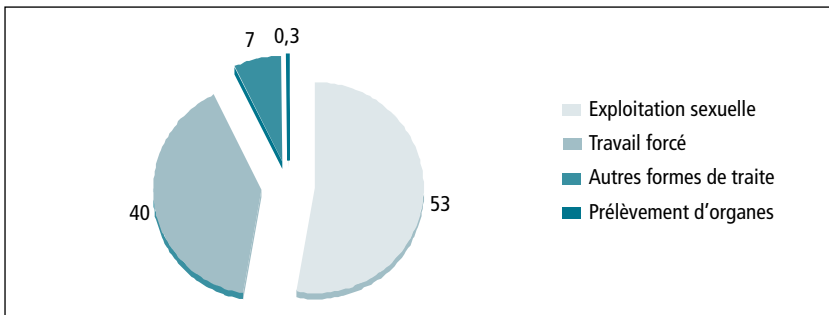
Ce résultat peut révéler deux choses, sans que l'une et l'autre soient nécessairement antinomiques : soit l'implication des femmes comme auteures est contextualisée suivant la zone géographique concernée ; soit le choix policia-ro-judiciaire de poursuivre les femmes est contextualisé suivant la zone géographique concernée, engendrant ainsi dans bon nombre d'États un effet de loupe sur l'action des hommes comme auteurs de traite.

La variation entre la part des hommes et des femmes condamnés au regard de la part des hommes et des femmes poursuivis suivant les zones géographiques interroge également. À ce propos, le rapport des Nations unies indique que certains États d'Europe de l'Est et d'Asie centrale font état d'une forte participation des femmes dans des crimes reliés à la traite des êtres humains. La première explication qui peut être apportée à ce rôle central des femmes parmi les auteurs réside dans la principale forme d'exploitation reportée dans ces pays, à savoir l'exploitation sexuelle. Cette forme d'exploitation touchant principalement les femmes comme victimes, le rôle des femmes auteurs témoigne de l'importance dans la mécanique d'une mise en confiance des victimes aux fins de les exploiter. Toutefois, la forte incrimination des femmes dans ces régions ne saurait être uniquement corrélée avec le profil des victimes. Assurément, le fait que la politique pénale de ces pays vise de manière restrictive les trafiquants de faible niveau, car plus visibles et donc plus facilement condamnables, pourrait expliquer que les femmes soient plus souvent incriminées. En effet, lorsque ces dernières sont auteures, elles se retrouvent souvent en première ligne et non à la tête du réseau, dans des positions de recruteuses ou de gardiennes par exemple.

Les formes d'exploitation

Bien que l'exploitation sexuelle soit le sort d'une majorité de victimes de la traite identifiées par les autorités, d'autres formes d'exploitation sont de plus en plus détectées. La traite aux fins du travail forcé – catégorie large comprenant, par exemple la manufacture, le ménage, le bâtiment, la restauration, l'emploi de maison et la production textile – n'a cessé de prendre de l'ampleur ces dernières années. Environ 40 % des victimes détectées par l'ONUDC entre 2010 et 2012 ont fait l'objet de la traite aux fins du travail forcé (36 % entre 2007 et 2010, soit une légère augmentation qui pourrait traduire une meilleure prise en compte du phénomène). La traite aux fins d'une exploitation qui n'est ni sexuelle ni en relation avec le travail forcé s'accroît également. La traite des enfants pour les combats armés, la petite délinquance ou la mendicité forcée, bien qu'encore relativement peu répandue à l'échelle mondiale, peuvent constituer des problèmes sérieux dans certaines régions. Des différences régionales énormes existent au regard des formes d'exploitation. Si, en Europe et en Asie centrale, la principale forme détectée est l'exploitation sexuelle, en Asie de l'Est et dans le Pacifique, c'est le travail forcé. Dans les Amériques, ces deux types d'exploitation sont détectés presque à proportion égale.

Graphique 6. La part de victimes selon les différentes formes d'exploitation en 2012 (en %)

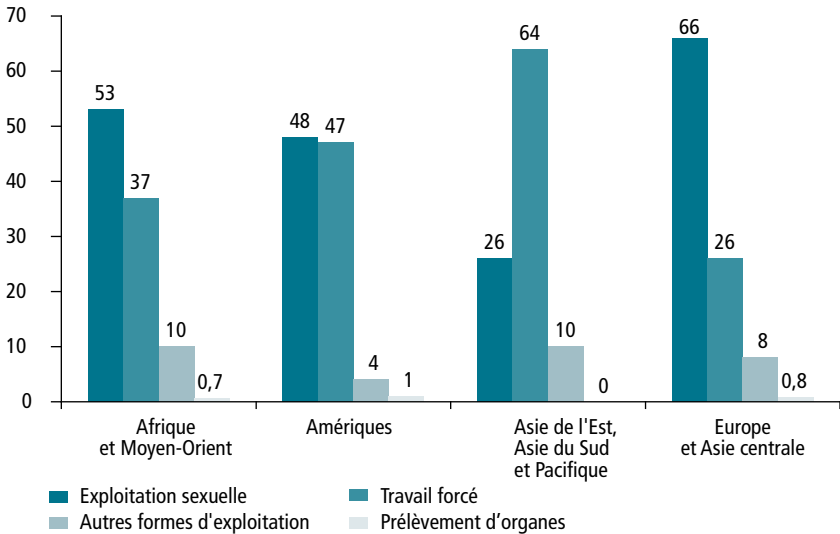


Source : ONUDC, rapport 2014

L'exploitation sexuelle n'est donc pas la seule forme d'exploitation à combattre. Le Protocole de Palerme, la Convention de Varsovie et la directive n° 2011/36/UE sont d'ailleurs très clairs sur ce point : l'exploitation sexuelle, y compris l'exploitation de la prostitution, n'est pas la seule finalité possible de la traite. Sont également visés le travail forcé, la servitude, l'esclavage et les pratiques analogues, quelle que soit l'activité ou le service concernés. Si l'exploitation sexuelle est la forme d'exploitation la plus communément détectée cela tient sans doute à une « *distorsion statistique*⁷ », moins visibles, moins souvent signalées et donc moins réprimées, les autres formes d'exploitation occupent une place moins importante dans les statistiques officielles alors même qu'elles touchent un grand nombre de personnes.

7. Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), *Rapport mondial sur la traite des personnes : résumé analytique*, Nations unies, New York, 2009.

Graphique 7. La part de victimes selon les différentes formes d'exploitation dans les différentes régions du monde, en 2012 (en %)



Source : ONUDC, rapport 2014

Le travail forcé

Quelle que soit sa forme, le travail forcé touche principalement les personnes plus vulnérables : femmes, enfants, migrants pris au piège de la servitude pour dette, ouvriers clandestins, tous retenus par des moyens illégaux.

Selon l'Organisation internationale du travail (OIT) :

- près de 21 millions de personnes sont victimes du travail forcé (11,4 millions de femmes et de filles et 9,5 millions d'hommes et de garçons) ;
- près de 19 millions d'entre elles sont exploitées par des particuliers ou des entreprises privées et plus de 2 millions par un État ou des groupes rebelles ;
- parmi celles qui sont exploitées par des particuliers ou des entreprises, 4,5 millions subissent une exploitation sexuelle forcée ;
- dans l'économie privée, le travail forcé génère 150 milliards de dollars de profits illégaux par an ;
- le travail domestique, l'agriculture, la construction, la production manufacturée et le spectacle figurent parmi les secteurs les plus concernés ;
- les travailleurs migrants et les populations indigènes sont particulièrement vulnérables au travail forcé.

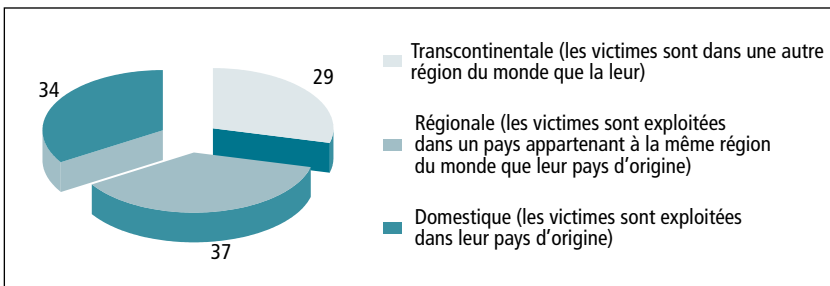
Source : <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang-fr/index.htm>

Les pays d'origine des victimes

Les analyses de l'ONU DC montrent que la traite est un crime commis par des personnes exploitant la vulnérabilité d'autres. Dans ce contexte, les migrants sont clairement identifiés comme des personnes particulièrement vulnérables et davantage susceptibles d'être victimes de traite. Selon l'ONU DC, 66% des victimes identifiées ont été exploitées dans un pays qui n'est pas leur pays d'origine.

Néanmoins, les flux internationaux et régionaux de traite des êtres humains⁸ sont difficilement identifiables. À l'inverse par exemple de la criminalité liée à la drogue où les pays producteurs sont clairement identifiés, la traite des êtres humains peut, par définition, trouver sa source dans tous les pays ou territoires du monde. Entre 2010 et 2012, des victimes de 152 nationalités différentes ont été recensées dans 124 pays. En outre, les flux de la traite s'entrecroisent. L'ONU DC a mis au jour 510 flux au bas mot, sachant que ces chiffres, qui ne représentent que la partie visible du phénomène, sont établis à partir de données officielles communiquées par les autorités nationales. Les flux de la traite sont essentiellement intrarégionaux, le pays d'origine et le pays de destination se trouvant à l'intérieur de la même région. Les principales plaques tournantes mondiales en deviennent difficiles à déterminer. La traite se fait généralement des pays pauvres vers les pays riches (par rapport aux pays d'origine) de la région. Les flux transnationaux se détectent principalement dans les pays riches du Moyen-Orient, d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord. Les victimes viennent souvent du « monde du Sud », notamment d'Asie de l'Est et du Sud et d'Afrique subsaharienne. Selon les statistiques, il y aurait une corrélation entre la richesse (PIB) du pays de destination et le nombre de victimes y faisant l'objet d'un trafic à partir d'autres régions. Les pays nantis attirent des victimes de diverses origines, y compris d'autres continents, alors que les pays qui le sont moins souffrent surtout des flux intérieurs ou sous régionaux. La part importante de victimes de traite dite « régionale » s'explique par le fait que les déplacements se font dans la même région, ce qui est moins coûteux et risqué pour les auteurs, comparé à la traite dite « transcontinentale ».

Graphique 8. Flux de la traite selon la couverture géographique, entre 2010 et 2012 (en %)



Source : ONU DC, rapport 2014

8. Selon l'ONU DC, les flux de traite des êtres humains sont les lignes imaginaires reliant le même pays d'origine et le même pays de destination pour au moins cinq victimes détectées.

La traite n'a donc pas nécessairement un caractère transnational, mais selon l'ONUDC, l'ampleur de la traite nationale demeure sous-estimée : « *La traite intérieure [...] est probablement peu détectée en raison de définitions restrictives de la traite ou d'une plus forte visibilité des victimes étrangères*⁹. » Or la traite et l'exploitation ne concernent pas uniquement les étrangers. Il est admis que les étrangers sont plus susceptibles d'être victimes de traite et d'exploitation, mais il est fort probable que la surreprésentation des étrangers parmi les victimes de traite ou d'exploitation soit moins l'exact reflet de la réalité que le résultat des efforts fournis en vue d'identifier les victimes étrangères du phénomène. Ainsi, à titre d'exemple, en France, le dispositif Ac. Sé accueillant les victimes majeures de traite ou d'exploitation demandant une mise à l'abri note également une augmentation du nombre de victimes françaises accueillies : la nationalité française était, en 2014, la deuxième la plus représentée après la nationalité nigériane¹⁰.

Le fait de développer une compréhension globale du phénomène au niveau international, comme le font les Nations unies, nourrit les efforts entrepris aux niveaux régional et national pour comprendre les caractéristiques de la traite.

Les statistiques européennes

Les États membres ont l'obligation, en vertu des articles 19 et 20 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011, de collecter et de transmettre à la Commission européenne des données statistiques en vue de rendre compte de la situation en matière de traite. Compilant l'ensemble des données ainsi communiquées par les États membres pour les années 2010, 2011 et 2012, le rapport d'Eurostat s'intitulant *Trafficking in Human Beings*, publié en 2014¹¹, dresse un état des lieux relativement précis de la situation européenne¹² qu'il convient de présenter, avant de formuler quelques observations et hypothèses à leur propos.

Présentation chiffrée

Le rapport d'Eurostat présente des données statistiques relatives aux victimes de traite, aux auteurs de traite et aux procédures engagées et finalisées.

Les victimes de traite en Europe

Aux termes de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011, les États membres ont l'obligation de communiquer les données qu'ils ont pu récolter tant sur le nombre de victimes identifiées (celles qui sont formellement identifiées par les autorités compétentes comme des victimes de traite), que sur le nombre des victimes présumées (victimes qui remplissent les critères posés par la directive mais qui n'ont pas été formellement identifiées comme telles par les autorités

9. Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), *Rapport mondial sur la traite des personnes : résumé analytique*, Nations unies, New York, 2009.

10. Ac. Sé, « Dispositif national Ac.Sé », *Bilan des activités 2014*, Association ALC, Nice, mars 2015.

11. Eurostat, *Trafficking in Human Beings*, Eurostat Statistical Working Paper, Luxembourg, 2014

12. Les différentes définitions prises en compte dans le rapport d'Eurostat sont celles énoncées par la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011.

compétentes, ou encore celles qui n'ont pas souhaité être identifiées comme des victimes de traite).

Le nombre de victimes

Sur la période 2010-2012, 30 146 victimes ont été enregistrées dans les 28 États membres de l'UE. Le rapport d'Eurostat propose, pour justifier ce décompte, un tableau comparatif détaillant le nombre de victimes par État membre. Si ce chiffre doit être pris avec précaution, compte tenu des différences évidentes dans le mode d'enregistrement des victimes, l'examen de l'évolution du nombre de victimes année par année permet néanmoins de dégager des tendances : le nombre total de victimes de traite, identifiées ou supposées, enregistrées par les différentes autorités sur l'ensemble du territoire de l'UE, est en effet passé de 9 710 en 2010 à 9 438 en 2011 pour atteindre 10 998 en 2012, soit une augmentation totale de 13%.

Si tous les États membres n'ont pas communiqué leurs chiffres, l'examen du détail des États ayant identifié le plus de victimes laisse apparaître une certaine concentration de celles-ci. C'est ainsi qu'en 2012, l'Italie a dénombré 2 631 victimes, soit plus de 23% du nombre total des victimes de traite, et les Pays-Bas 1 711, soit un peu plus de 15% de ce nombre total. Entre 2010 et 2012, la France a, quant à elle, vu le nombre de victimes augmenter de 3%, passant de 726 à 751.

On constate dans certains États une forte hausse du nombre de victimes entre 2011 et 2012 (la Lituanie a connu une augmentation de 554%, passant de 22 à 144 victimes; les Pays-Bas une augmentation de 40% faisant passer le nombre de victimes de 1 222 à 1 711; le nombre de victimes au Royaume-Uni a enfin augmenté de 7%, passant de 1 998 à 2 145), alors que les données statistiques d'autres États montrent une baisse conséquente pour la même période (l'Estonie a ainsi déclaré avoir dénombré 56 victimes en 2011 contre 22 en 2012, et l'Espagne est, quant à elle, passée de 234 victimes en 2011 à 125 en 2012). À titre d'exemple, la diminution remarquée en Espagne s'explique par la modification des limites de l'incrimination. À la définition particulièrement large, englobant un grand nombre de situations, s'est substituée en 2012 une conception beaucoup plus resserrée de l'infraction, excluant, par ricochet, un certain nombre de victimes. À l'inverse, la hausse constatée au Royaume-Uni s'explique par l'inclusion, dès 2011, des « victimes potentielles » dans les fiches communiquées à l'UE, allant ainsi bien au-delà de la définition européenne de « victimes présumées ». Enfin, une partie des États ayant communiqué leurs chiffres sur l'ensemble de la période connaissent une évolution constante du nombre de victimes, que celle-ci soit à la hausse (comme c'est le cas en Belgique, au Danemark, à Malte et en Autriche), ou à la baisse (à l'instar de la République tchèque, de Chypre, de l'Irlande et de la Roumanie).

Le « profil » des victimes

L'origine des victimes de la traite

Au sein de l'UE, 65% des victimes enregistrées entre 2010 et 2012 étaient ressortissantes d'un État membre. Les cinq pays d'origine de l'Union européenne

qui comptent le plus de victimes sont, pour l'ensemble de la période concernée par le rapport, la Roumanie (6 106), la Bulgarie (3 043), les Pays-Bas (1 080), la Hongrie (1 046) et la Pologne (976). La France arrive en 6^e position avec un total de 491 victimes de nationalité française, étant précisé que les victimes identifiées sur le territoire national par les autorités sont majoritairement originaires de Roumanie et de Bulgarie.

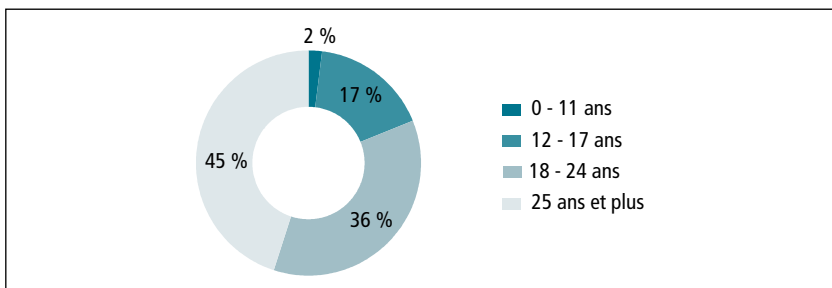
De plus, 26 % des victimes identifiées ou présumées avaient en 2012 la nationalité de l'État qui les avait enregistrées. Ce chiffre est en baisse, dans la mesure où il était auparavant de 29 % (2010) et de 31 % (2011). En France, ces « victimes nationales » représentaient, en 2012, 18 % du nombre total de victimes, alors que la Roumanie et la Bulgarie déclaraient la même année 100 % de « victimes nationales ».

Enfin, les cinq pays hors Union européenne qui comptent le plus de victimes ayant leur nationalité enregistrées dans les pays de l'Union sont le Nigeria, le Brésil, la Chine, le Vietnam et la Russie¹³.

L'âge et le genre des victimes de la traite

Concernant le nombre de victimes selon l'âge, la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 regroupe différentes mesures spécifiques aux enfants, au vu de leur particulière vulnérabilité, et précise en ce sens que les enfants doivent être accompagnés en qualité de « personnes vulnérables¹⁴ ». Afin d'améliorer les connaissances sur le phénomène de la traite des êtres humains sous l'angle de leur âge et pour aborder plus spécifiquement la traite des enfants, une nouvelle catégorie d'âge a été introduite dans la collecte des données. Les États membres doivent désormais renseigner l'Union européenne sur le nombre de victimes de traite enregistrées, selon qu'il s'agit d'un adulte ou d'un enfant et, de manière plus précise, en effectuant un distinguo entre différentes tranches d'âge.

Graphique 9. L'âge des victimes



Source : Eurostat 2014

13. Les chiffres donnés pour ces nationalités sont en valeur absolue. Il faudrait les rapprocher du nombre d'habitants par pays pour avoir aussi une représentation relative.

14. Les enfants sont ainsi définis pour des raisons évidentes liées à leur âge : le niveau de maturité et la forte susceptibilité à être l'objet de pressions de la part de figures d'autorité que sont les parents ou plus généralement tout adulte. Les enfants doivent aussi être considérés comme vulnérables pour toutes les raisons existantes et appliquées aux adultes, comme leur niveau socio-économique, leur statut de migrant, leur incapacité, etc.

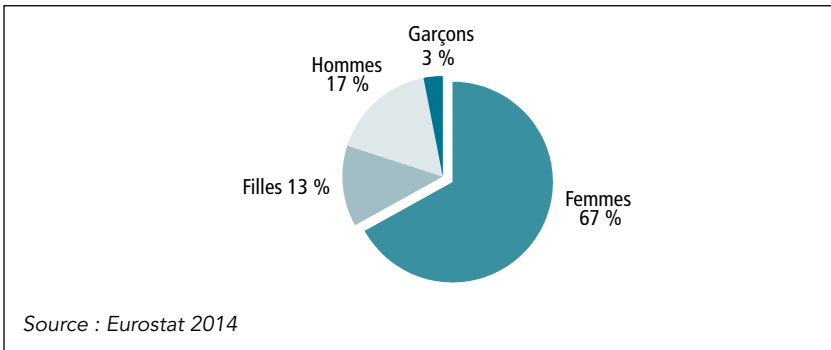
Les enfants représentent environ un cinquième des victimes de traite entre 2010 et 2012. Cela dit, le rapport d'Eurostat formule une mise en garde en précisant que les chiffres relatifs à l'âge des victimes sont à prendre avec précaution, dans la mesure où plusieurs États n'ont pas communiqué de données complètes sur la question.

Par ailleurs, la traite ne vise pas indifféremment les hommes et les femmes. En effet, sur les trois années envisagées :

- 74 % des victimes étaient des femmes,
- 22 % étaient des hommes,
- les 4 % restants correspondant à la part de victimes pour laquelle le genre est inconnu.

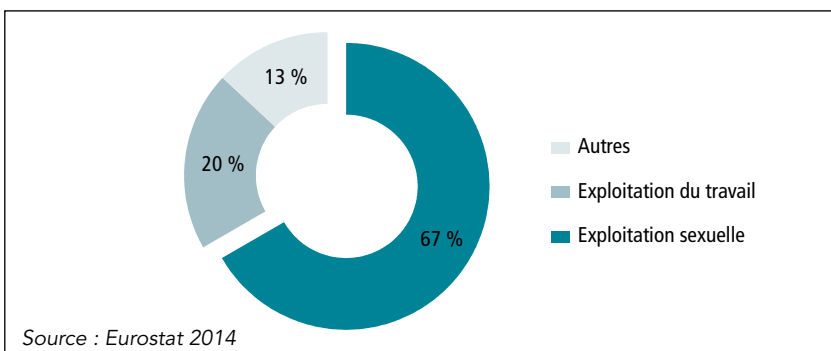
La ventilation des victimes selon l'âge et le genre laisse apparaître, une fois encore, une surreprésentation des femmes parmi les victimes, quel que soit leur âge. Parmi les mineurs, les filles représentent en effet 13 % des victimes et les garçons 3 %.

Graphique 10. L'âge et le genre des victimes

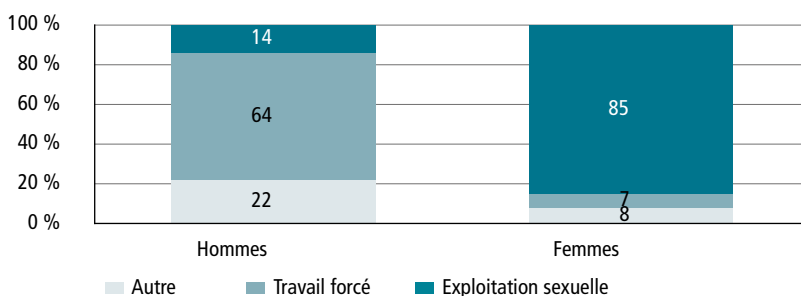


Les formes de traite et d'exploitation subies

À la demande du Conseil « Justice et affaires intérieures » de l'Union européenne, les formes de traite des êtres humains ont été détaillées à l'intérieur de deux catégories majeures que sont l'exploitation sexuelle et l'exploitation du travail. La catégorie « exploitation sexuelle » comprend les sous-catégories suivantes : la prostitution dite « de rue », la prostitution en vitrine et les maisons closes, les bars de striptease, l'industrie pornographique, les services d'escorte et les agences de mannequin, ainsi que les salons de massage. La catégorie « exploitation du travail » comprend les activités liées à l'agriculture, la construction, l'industrie textile, la restauration et l'hôtellerie, la surveillance et la pêche. À ces deux grandes catégories vient s'ajouter la catégorie « autres », laquelle comprend l'esclavage ou la servitude domestique, la mendicité forcée, les activités criminelles forcées et le prélèvement d'organes.

Graphique 11. Les formes de traite en Europe en 2012

La majorité des victimes de traite l'est de l'exploitation sexuelle (69 % sur la période 2010-2012), vient ensuite le travail forcé (19 % sur les trois ans) et enfin la catégorie « autres » regroupant les différentes formes précitées (13 % pour ces formes de traite).

Graphique 12. Les formes de traite en fonction du genre des victimes au sein de l'UE

Si les femmes sont, de manière générale, plus touchées par le phénomène de la traite, le type de traite subi diffère également en fonction du genre : sur l'ensemble de la période considérée, 85 % des victimes féminines ont subi des faits d'exploitation sexuelle, alors que cette infraction ne concerne que 14 % des victimes masculines. À l'inverse, le travail forcé constitue la première forme de traite subie par les hommes, dès lors que 64 % en sont victimes, contre 7 % chez les femmes.

Les auteurs de traite en Europe

En application de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011, les États membres ont communiqué leurs données sur les personnes suspectées d'être des auteurs d'actes de traite des êtres humains (dans le rapport : *suspected traffickers*)¹⁵ par nationalité, par genre et par âge.

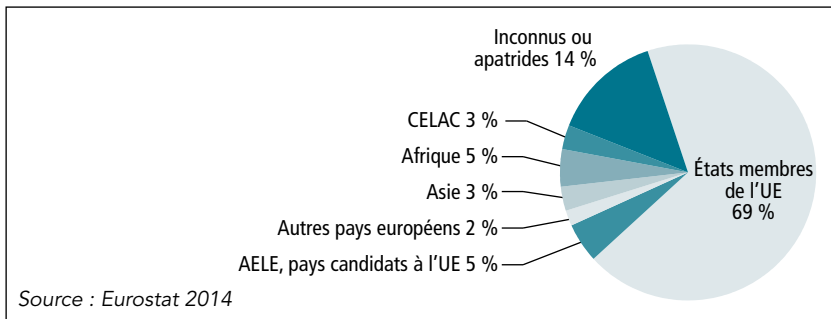
15. Il est regrettable que le rapport d'Eurostat ne précise pas les critères de cette notion.

Le nombre de trafiquants suspectés

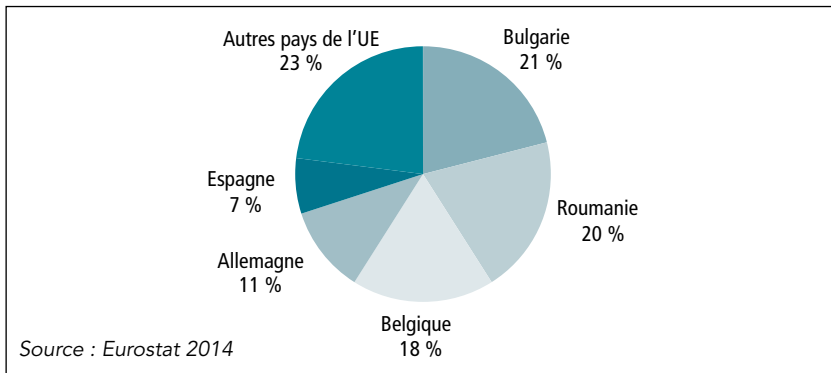
Le nombre de «trafiquants suspectés» au sein de l'Union européenne a baissé tout au long de la période considérée, passant de 4 951 en 2010 à 4 152 en 2011, pour finalement tomber à 4 017 en 2012, soit une baisse totale de 18,86%. Ce chiffre ne comprend cependant pas les données de certains pays comme l'Irlande, la France, la Lituanie ou le Royaume-Uni, qui n'ont communiqué aucun élément statistique. Si elle doit donc être prise avec précaution, la baisse évoquée plus haut permet néanmoins de dégager une tendance, dans la mesure où les pays qui ont donné leurs statistiques l'ont fait pour les trois années considérées.

Les « profils » des trafiquants suspectés

Graphique 13. Les nationalités des auteurs de traite suspectés dans les pays de l'UE



Graphique 14. Les pays les plus répertoriés comme pays de nationalité des auteurs européens de traite



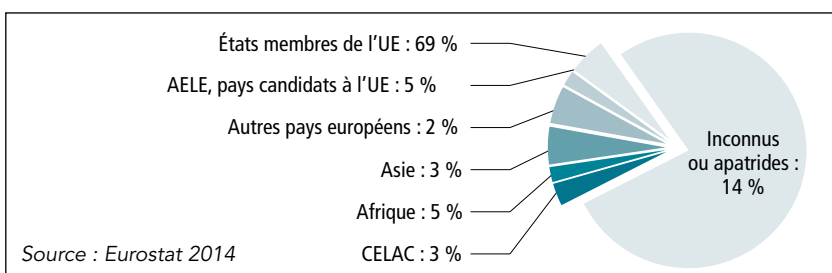
En moyenne, sur les trois années traitées par le rapport, entre 25 et 30% des trafiquants suspectés étaient des ressortissants de l'UE, de la nationalité de l'État les ayant identifiés. Pour les années 2011 et 2012, les trois nationalités les plus représentées parmi les trafiquants suspectés étaient, par ordre d'importance, les Nigériens (96 en 2011 puis 90 en 2012), les Turcs (75 en 2011 puis 70 en 2012) et les Albanais (52 en 2011 puis 72 en 2012).

Parmi les suspects, les hommes sont surreprésentés de manière constante : environ 70 % en 2010-2012 pour 30 % de femmes.

Les procédures engagées et finalisées

Le nombre de trafiquants poursuivis pour des faits de traite a augmenté au sein de l'Union européenne de 8,33 % entre 2010 et 2012, passant de 2 699 à 2 928, pour finalement atteindre 2 924. La Belgique, la France et la Roumanie sont les États membres qui ont engagé le plus de poursuites au cours de la période considérée, avec respectivement 1 756, 1 585 et 1 431 trafiquants poursuivis. Sur l'ensemble de cette même période, plus de 70 % des poursuites engagées l'ont été pour des faits d'exploitation sexuelle.

Graphique 15. La nationalité des auteurs de traite poursuivis dans les pays de l'UE



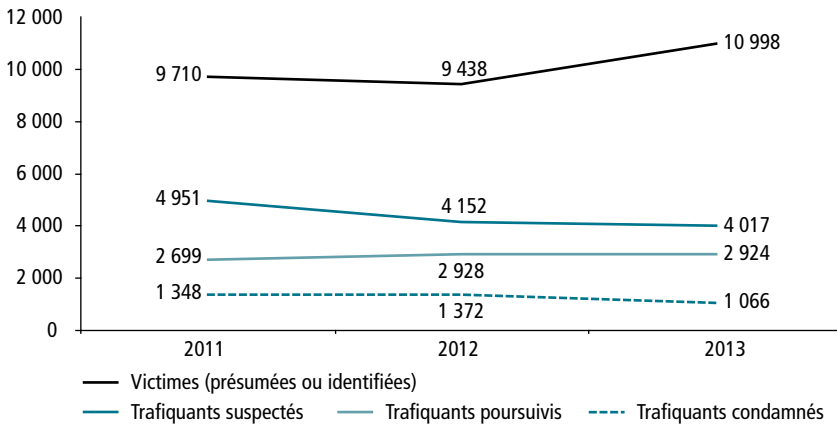
Pour 52 %, les auteurs de traite européens poursuivis dans l'Union au cours de la période considérée l'ont été dans leur pays d'origine, 24 % dans un autre État membre, et 19 % sont issus de pays tiers.

Le nombre de décisions rendues dans l'Union européenne pour des faits de traite¹⁶ est successivement passé de 1 565 (2010) à 1 578 (2011), puis à 1 220 (2012). 1 348 condamnations ont ainsi été prononcées en 2010 pour de tels faits. Ce chiffre a par la suite considérablement baissé, tombant à 1 066 en 2012, sans que l'on dispose d'explications à ce sujet. Il est en effet surprenant, voire paradoxal, de constater que, si le chiffre des victimes augmente, celui des condamnations diminue.

Parallèlement au phénomène de concentration des victimes observé plus haut, les condamnations sont, elles aussi, relativement concentrées sur certains États, à l'instar de la Roumanie, qui déclarait en 2012 avoir procédé à 427 condamnations, soit 35 % du chiffre européen total. La France a, quant à elle, déclaré avoir prononcé 577 condamnations en 2010, puis 511 en 2011, mais n'a pas communiqué ses chiffres pour l'année 2012, alors que ceux-ci auraient pu permettre de confirmer les avancées en matière de lutte contre la traite.

16. À nouveau, il est regrettable qu'il n'y ait pas de ventilation plus précise des décisions autres que les condamnations et les acquittements.

Graphique 16. Évolution du nombre de victimes et d'auteurs de traite au sein de l'Union européenne (chiffres absolus)



Source : Eurostat 2014

Observations de la CNCDH

L'article 19 de la directive n°2011/36/UE du 5 avril 2011 souligne l'importance de récolter des données statistiques. L'une des actions de la Stratégie européenne 2012-2016 en vue de l'éradication de la traite prévoit le développement, avec l'ensemble des États membres, d'un système européen pour la collecte et la publication de données statistiques classées par âge et par genre.

À titre liminaire, il convient de rappeler que les chiffres exposés dans le rapport d'Eurostat sont à nuancer, compte tenu des différences de méthodes statistiques entre les États : certains pays répertorient le nombre de cas, alors que d'autres comptent le nombre de victimes individuelles. De même, certains États membres enregistrent la victime dès les faits rapportés, alors que d'autres le font uniquement une fois que l'enquête a établi l'infraction alléguée.

Le précédent rapport d'Eurostat (période 2008-2010) faisait au demeurant état de lacunes dans la disponibilité des données et soulignait le besoin accru d'une meilleure comparabilité de celles-ci. Le rapport de 2014 a donc indéniablement amorcé des efforts pour améliorer la qualité des données récoltées selon les standards de l'Union européenne (*European Statistics Code of Practice*).

Mesurer le phénomène de la traite dans plusieurs pays demeure cependant une tâche peu aisée, dès lors que les différences perdureront entre les divers systèmes de collecte de données, en l'absence d'une harmonisation au niveau européen tant du processus que des définitions juridiques. Ces divergences rendent à l'heure actuelle les comparaisons particulièrement difficiles et peu précises.

Ainsi, les chiffres communiqués par les États membres à la Commission européenne ne représentent que les situations connues des autorités ou des organisations

nationales. Ils ne peuvent donc prétendre appréhender la traite sous toutes ses formes. Comme pour tous les autres types de délinquance, la traite demeure un phénomène caché, dont les statistiques ne peuvent que faire partiellement état. C'est donc bien parce que toutes les précautions s'imposent à l'heure d'interpréter ces chiffres que le directeur exécutif de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime dénonce « *un déficit d'information sur un crime qui nous déshonore tous* » et souligne que les données fournies « *ne soulèvent qu'un coin du voile*¹⁷ ».

À cet égard, la ventilation selon le genre des statistiques relatives aux victimes doit être appréhendée avec prudence. Aussi, la présentation qui consisterait à affirmer que 80% des victimes de traite sont des femmes présente-t-elle un risque majeur de biais statistique, que le rapport de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime met en exergue, en expliquant que « *le profil des victimes est largement déterminé par les législations et les priorités locales qui sont souvent axées sur les enfants victimes et les victimes d'exploitation sexuelle (généralement des femmes)*¹⁸ ».

Dans ces conditions, il y a tout lieu de penser que ce biais est encore plus net en France, dès lors que la prostitution forcée est au cœur des missions de lutte contre la traite, emportant un risque, faute d'éléments chiffrés, de minorer toutes les autres formes d'exploitation pour ensuite en conclure, par une argumentation tautologique, que la prostitution c'est la traite et que la traite c'est la prostitution¹⁹.

Enfin, il doit être tout particulièrement noté que, si les femmes sont très majoritairement victimes d'exploitation sexuelle (celle-ci représentant 60% des formes de traite) et d'esclavage domestique, le travail forcé concerne, à l'inverse, majoritairement les hommes. Quant à la contrainte à commettre des délits, elle serait peu différenciée selon le genre.

17. Antonio Maria Costa, directeur exécutif de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Rapport mondial sur la traite des personnes : résumé analytique*, février 2009.

18. Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Rapport mondial sur la traite des personnes : résumé analytique*, février 2009.

19. Un responsable institutionnel rencontré par la CNCDH a asséné cette conclusion et cette prémisse comme une vérité indiscutable.

CHAPITRE 2

LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS EN FRANCE

Ce détour par les statistiques fournies par les Nations unies et Eurostat est d'autant plus nécessaire que les données publiques sur le sujet de la traite comme sur le sujet de l'exploitation en France souffrent d'un déficit de robustesse et de cohérence.

En France, l'État ne collecte aucune statistique sur la traite des êtres humains en tant que telle, et n'est même pas en mesure de le faire, faute d'items repérés sur ce sujet. Il suffit pourtant de se rapprocher des acteurs de la lutte contre la traite pour découvrir que si l'exploitation sexuelle est une forme importante d'exploitation, elle ne recouvre pas l'ensemble des phénomènes, et que, loin des idées reçues, l'esclavage moderne existe dans notre pays, de même que le travail forcé de personnes vulnérables, que nombre d'enfants et d'adolescents sont contraints à mendier ou à voler, etc.

Or la traite, dans la statistique publique, n'est vue que comme un contexte de fragilisation, rendant vulnérable les victimes qui se trouvent ensuite décomptées dans d'autres catégories : proxénétisme, conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, mineurs isolés étrangers, dérives sectaires, mendicité, mariages forcés... L'une des recommandations premières de la CNCDH est donc de créer l'item « traite des êtres humains » dans toutes les statistiques (sociale, pénale, enfance en danger...) et l'item « exploitation » décliné suivant les formes d'exploitation. Les données collectées pourront ensuite être ventilées suivant le genre, l'âge ou encore la nationalité, la forme d'exploitation subséquente...).

Au-delà du seul comptage des victimes et des formes de traite et d'exploitation en France, il serait utile de connaître l'origine géographique des victimes et les zones de transit, pour mieux comprendre les flux et pouvoir agir en amont. Il serait également intéressant de mieux cerner les visages des auteurs de traite en France, et d'avoir une estimation des profits tirés de la traite et de l'exploitation.

Si la statistique publique de la traite des êtres humains est peu fournie en France, nous disposons tout de même d'un certain nombre de données fournies par les autorités judiciaires (police et justice), qu'il convient de compléter avec les éléments fournis par les acteurs de la société civile pour avoir une connaissance – imparfaite – des phénomènes de traite et d'exploitation en France. Cette

connaissance est le préalable nécessaire à la définition d'une politique publique capable d'emporter quelques effets positifs.

Les statistiques collectées par les autorités judiciaires

Des éléments de statistique ont été communiqués à la CNCDH par les ministères de l'Intérieur et de la Justice. Il convient d'en faire une présentation chiffrée, avant de formuler quelques observations et hypothèses à leur propos.

Présentation chiffrée

Présentation des statistiques relatives aux infractions constatées par les forces de l'ordre (police et gendarmerie)

De janvier à mai 2015, 45 infractions de traite ont été constatées par les services de police et de gendarmerie. D'emblée, il apparaît que ce chiffre est très inférieur à celui relatif au proxénétisme (313 infractions relevées) et à celui relatif aux conditions de travail et d'hébergement indignes (100 infractions relevées).

Tableau 2. Nombre d'infractions relevées par les services de police et de gendarmerie sur le territoire national

Nombre d'infractions	De janvier à mai 2015
1. Traite des êtres humains	45
2. Proxénétisme	313
3. Recours à la prostitution	32
4. Réduction en esclavage	1
5. Exploitation de la mendicité	25
6. Conditions de travail et d'hébergement indignes	100
7. Travail forcé	0
8. Réduction en servitude	0
9. Trafic d'organes	0
Total général	516

Source : ministère de l'Intérieur, bases de données des procédures enregistrées (DGGN, DGPN), traitements SSMSI

Le tableau n° 3 établit que les unités de gendarmerie ont constaté 19 infractions de traite en 2012, 24 en 2013, puis 49 en 2014. Comme précédemment, ces chiffres sont très inférieurs à ceux relatifs au proxénétisme et aux conditions de travail et d'hébergement indignes. Ils montrent néanmoins une augmentation constante du nombre des infractions relevées de traite au cours de ces trois années.

Tableau 3. Nombre d'infractions relevées par les unités de gendarmerie sur le territoire national

Nombre d'infractions	2012	2013	2014
1. Traite des êtres humains	19	24	49
2. Proxénétisme	149	214	255
3. Recours à la prostitution	36	17	54
4. Réduction en esclavage	0	0	1
5. Exploitation de la mendicité	5	6	12
6. Conditions de travail et d'hébergement indignes	121	119	112
7. Travail forcé	0	0	0
8. Réduction en servitude	0	0	0
9. Trafic d'organe	1	0	0
Total général	331	380	483

Source : ministère de l'Intérieur, bases de données des procédures enregistrées (DGPN), traitements SSMSI

Les données relatives au nombre d'infractions constatées par les services de police ne sont malheureusement pas disponibles pour les années 2012-2014, en raison de l'installation, au cours de cette période, d'un logiciel (LRPPN) intégrant les codes « natinf » et qui ne permet de produire des statistiques officielles que depuis le 1^{er} avril 2015¹. Pourtant, il n'est pas exagéré de penser que les zones d'exercice de la police nationale sont tout autant, voire davantage, touchées par la délinquance relative à la traite des êtres humains, dès lors qu'elles couvrent principalement des territoires urbains et périurbains. Par conséquent, l'exploitation des données figurant dans les tableaux n^{os} 2 et 3 aboutit nécessairement à une connaissance parcellaire et imparfaite de l'activité des services de police et de gendarmerie en la matière.

La CNCDH espère que les améliorations apportées à l'outil informatique résoudront en grande partie ces difficultés pour l'avenir. À cet égard, il doit être relevé qu'un service a été créé au sein du ministère de l'Intérieur avec pour mission de produire la statistique officielle à partir des données issues des logiciels métiers (LRPGN et LRPPN). Cela devrait permettre de disposer de statistiques globales et fiables à compter de 2016². La CNCDH ne peut que s'en réjouir. Elle recommande néanmoins l'agrégation des codes NATINF – afin que tous les acteurs partagent la même approche de la traite et l'identifient de la même manière – ainsi que la définition d'indicateurs clairs et performants concernant la traite³.

Présentation des statistiques relatives aux condamnations prononcées par les juridictions pénales

Le tableau n^o 4 comptabilise la fréquence d'apparition des infractions listées dans les condamnations définitives figurant au casier judiciaire, et ce quel que soit leur ordre d'apparition dans le jugement ou l'arrêt. Une ligne de ce

1. Cela est indiqué par le ministère de l'Intérieur dans sa réponse au questionnaire de la CNCDH.

2. *Idem*.

3. C. Soullez (ONDRP), *Audition du 26 mai 2015*.

tableau est spécifiquement réservée à la traite des êtres humains, c'est-à-dire aux infractions définies à l'article 225-4-1 du code pénal. Il s'agit du « champ spécifique » de la traite.

Huit autres lignes sont dédiées aux infractions réprimant des faits d'exploitation qui constituent, au sens de l'article 225-4-1 précité, les finalités de la traite des êtres humains (proxénétisme, réduction en esclavage, soumission à du travail ou à des services forcés, réduction en servitude, prélèvement d'organes, exploitation de la mendicité, conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité). L'ensemble de ces neuf lignes délimite le « champ large » de la traite. Curieusement les atteintes et agressions sexuelles n'y sont pas intégrées, alors même qu'elles figurent à l'article 225-4-1 du code pénal. Afin de pouvoir disposer de connaissances plus fines et exactes, il conviendrait d'améliorer l'outil informatique et d'envisager une évolution de la configuration des codes NATINF.

Les deux dernières lignes du tableau recensent les infractions connexes et ne relevant pas du champ large de la traite. Potentiellement, il peut s'agir de toutes les autres infractions figurant soit dans le code pénal soit dans un autre code ou une autre loi.

Tableau 4. Recensement des infractions liées à la traite des êtres humains

Unité de compte	Groupe	2009	2010	2011	2012	2013	% 2013
Infractions	Conditions de travail et d'hébergement indignes	153	103	122	101	107	8 %
	Exploitation de la mendicité	6	30	13	18	8	1 %
	Traite des êtres humains	0	23	27	28	127	9 %
	Proxénétisme	912	926	827	1 049	1 154	81 %
	Recours à la prostitution	21	21	18	23	24	2 %
	Trafic d'organes	0	0	0	0	0	0 %
	Réduction en esclavage	0	0	0	0	0	0 %
	Réduction en servitude	0	0	0	0	0	0 %
	Travail forcé	0	0	0	0	0	0 %
	Ensemble – champ large TEH	1 092	1 103	1 007	1 219	1 420	100 %
	<i>Infractions hors champ large connexes aux infractions (ensemble)</i>	494	410	407	503	450	
Infractions hors champ TEH connexes aux infractions TEH	0	48	50	51	174		

Source : DACG/casier judiciaire

En 2013, 1 420 infractions relevant du champ large de la traite ont été inscrites dans les condamnations figurant au casier judiciaire, dont :

- 1 154 sont relatives au proxénétisme, soit 81 % ;
- 127 sont relatives à la traite des êtres humains, soit 9 % ;
- 107 sont relatives aux conditions de travail et d'hébergement indignes, soit 8 % ;
- 24 sont relatives au recours à la prostitution, soit 2 % ;
- 8 sont relatives à l'exploitation de la mendicité, soit 1 %.

Il doit être noté qu'au sein du champ spécifique de la traite une nette progression apparaît entre 2012 et 2013, dès lors que pour l'année 2012, seules 28 infractions ont été recensées, ce qui ne constitue que 2,29% du total de 1 219.

De plus, les données relatives aux infractions connexes apportent quelques éléments de compréhension relatifs notamment aux modes opératoires. Dans sa réponse à la CNCDH, la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) précise utilement que :

- les 450 infractions connexes aux 1 420 infractions relevant du champ large de la traite sont principalement l'association de malfaiteurs (85), le travail clandestin (49), l'habitat insalubre ou indigne (33), les infractions à la législation des étrangers et à leur travail (47) et les agressions et atteintes sexuelles (25) ;
- les 174 infractions connexes aux 127 infractions de traite sont principalement des infractions réprimant des faits d'exploitation (proxénétisme, réduction en esclavage, soumission à du travail ou à des services forcés, réduction en servitude, prélèvement d'organes, exploitation de la mendicité, conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité), plus rarement des infractions de nature différente. À cet égard, aucune donnée chiffrée précise n'a été communiquée à la CNCDH, qui doit donc se contenter de ces approximations.

Le tableau n° 5 recense les condamnations liées à la traite des êtres humains. Il permet de ne pas surévaluer le volume des condamnations à partir du dénombrement des infractions recensées dans le tableau précédent. Ainsi, en 2013, 53 condamnations étaient relatives à une ou plusieurs infractions de traite, tandis que 728 condamnations relevaient du champ large de la traite.

Tableau 5. Recensement des condamnations liées à la traite des êtres humains

Unité de compte	Groupe	2009	2010	2011	2012	2013	% 2013
Condamnés	Personnes différentes concernées champ large TEH	680	659	597	707	728	100 %
	Personnes différentes concernées champ spécifique TEH	0	11	16	22	53	7 %

Source : DACG/casier judiciaire

Dans sa réponse à la CNCDH, la DACG indique utilement que pour 70% de ces condamnations (37 sur 53), l'infraction de traite était accompagnée d'une infraction de proxénétisme.

Le casier judiciaire ne permet pas de relier entre elles les condamnations prononcées dans une seule et même affaire. Il est cependant possible d'évaluer approximativement le nombre d'affaires correspondant au recensement des infractions réalisé plus haut (voir le tableau n° 4) en supposant que les condamnations prononcées le même jour par une même juridiction concernent une seule et même affaire. C'est ce que se propose de faire le tableau n° 6.

Tableau 6. Recensement des affaires liées à la traite des êtres humains

Unités de compte	Groupe	2009	2010	2011	2012	2013	% 2013
Affaires	Affaires différentes concernées champ large TEH	408	395	355	401	420	100 %
	Affaires différentes concernées champ spécifique TEH	0	7	7	18	21	5 %

Source DACG/casier judiciaire

Il ressort de ce tableau qu'en 2013 le nombre total d'affaires s'élève à :

- 420 en ce qui concerne le champ large de la traite des êtres humains regroupant 1 420 infractions et 728 condamnations ;
- 21 en ce qui concerne le champ spécifique de la traite des êtres humains regroupant 127 infractions et 53 condamnations.

Le tableau n° 7 établit le rapport des infractions et des personnes condamnées par affaire.

Tableau 7. Rapport des infractions et des personnes condamnées par affaire

Groupe	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de personnes par affaire du champ large TEH	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7
Nombre de personnes par affaires du champ spécifique TEH		1,6	2,3	1,2	2,5
Nombre d'infractions du champ large par affaire du champ large	2,7	2,8	2,8	3	3,4
Nombre d'infractions TEH par affaire du champ spécifique TEH		3,3	3,9	1,6	6
Nombre total d'infractions par affaire du champ large TEH	3,9	3,8	4	4,3	4,5
Nombre total d'infractions par affaire du champ TEH		10,1	11	4,4	14,3

Source : DACG/casier judiciaire

En 2013, une affaire relevant du champ large de la traite recouvre en moyenne 1,7 personne et 3,7 infractions. Dans le champ spécifique de la traite, ces ratios sont respectivement de 2,5 et 6.

Si l'on retient également les infractions hors champ large de la traite, on comptabilise pour une affaire 4,5 infractions hors champ. Toutefois, pour chaque affaire du champ spécifique de la traite il y a 14,3 infractions hors champ.

Enfin, les tableaux n° 8 et 9 permettent de cerner quelques aspects du profil des personnes condamnées, par le biais d'informations sur leur nationalité et leur genre.

Tableau 8. Principales nationalités des personnes condamnées entre 2009 et 2013

Nationalité	Condamnés	%	Dont pour traite	%
Française	1547	45,90 %	9	8,80 %
Roumaine	500	14,80 %	22	21,60 %
Bulgare	223	6,60 %	8	7,80 %
Chinoise	148	4,40 %		0 %
Inconnue	104	3,10 %	6	5,90 %
Nigériane	95	2,80 %	31	30,40 %
Brésilienne	73	2,20 %	4	3,90 %
Algérienne	72	2,10 %		0 %
Marocaine	57	1,70 %		0 %
Hongroise	40	1,20 %	1	1,00 %
Camerounaise	39	1,20 %		0 %
Turque	33	1,00 %	1	1,00 %
Albanaise	26	0,80 %	5	4,90 %
Portugaise	24	0,70 %		0 %
Allemande	20	0,60 %		0 %
Polonaise	20	0,60 %	2	2,00 %
Tunisienne	20	0,60 %		0 %
Tchèque	19	0,60 %		0 %
Russe	19	0,60 %	1	1,00 %
Ghanéenne	16	0,50 %		0 %
Espagnole	15	0,40 %		0 %
Britannique	12	0,40 %		0 %
Ivoirienne	11	0,30 %	1	1,00 %
Belge	10	0,30 %		0 %
Dominicaine	10	0,30 %		0 %
Italienne	10	0,30 %	1	1,00 %
Autres	208	6,20 %	10	9,80 %
Total	3 371	100 %	102	100 %

Source : DACG/casier judiciaire

Dans le champ large de la traite, la part des Français domine à hauteur de 45,90 % des condamnés, loin devant les Roumains (14,80 %), les Bulgares (6,60 %), les Chinois (4,40 %) ou les Nigériens (2,80 %).

La part des Français est en revanche très faible dans le champ spécifique de la traite, dès lors qu'elle ne s'élève qu'à 8,80 %, bien derrière les Roumains (21,60 %) et surtout les Nigériens (30,40 %).

Tableau 9. Genre des personnes condamnées entre 2009 et 2013

Sexe	Condamnés	%	Dont traite	%
Masculin	2 429	72 %	58	57 %
Féminin	942	28 %	44	43 %
Ensemble	3 371	100 %	102	100 %

Source : DACG/casier judiciaire

Dans le champ large de la traite, 28 % des personnes condamnées sont des femmes. Elles sont 43 % dans le champ spécifique de la traite. Ces chiffres doivent être mis en relation avec le fort taux de Nigériens condamnés pour traite (voir le tableau n° 8). Cette délinquance, qui pourrait impliquer les « mamans » nigérianes, connaît un fort taux de féminisation.

Observations de la CNCDH

La lecture des tableaux révèle à l'évidence la faiblesse des constats, des poursuites et, en cas de poursuites, des condamnations en matière de traite. En l'absence d'explications par les ministères concernés, et faute d'éléments objectifs et fiables en sa possession, la CNCDH doit se contenter d'émettre des hypothèses.

En premier lieu, les données statistiques relatives au constat des infractions de traite des êtres humains par les services de police et de gendarmerie révèlent d'une part en creux – comme cela a déjà été mis en évidence par la recherche académique⁴ et le Réseau européen des migrations⁵ – que les victimes potentielles de traite ne s'auto-identifient pas en tant que telles et qu'elles ne dénoncent que très rarement les faits dont elles font l'objet.

D'autre part, ces mêmes données statistiques confortent, également en creux, les constats du GRETA⁶ et ceux de la CNCDH dans le présent rapport⁷, quant à l'insuffisance des moyens consacrés par la France à l'identification des victimes potentielles de traite. C'est ainsi que certaines formes d'exploitation (travail forcé, réduction en servitude, réduction en esclavage) ne font l'objet d'aucun constat de la part des forces de l'ordre (les chiffres sont nuls), alors pourtant qu'elles ne sont pas inexistantes, comme l'a notamment révélé l'affaire *Siliadin contre France* jugée par la Cour européenne des droits de l'homme⁸. Cela est confirmé par l'absence totale de poursuites et de condamnations. L'extrême indigence de ces données statistiques, comparées à l'importance de celles relatives au proxénétisme et au recours à la prostitution, révèle indirectement le « biais sexué dans l'appréhension de la traite », qui conduit à justifier, au nom de la lutte contre la traite, toute forme de lutte contre la prostitution, au lieu d'identifier et de réprimer l'exploitation comprenant également le travail forcé, la servitude, l'esclavage et les pratiques qui y sont analogues⁹.

En deuxième lieu, les faibles taux de constats, de poursuites et de condamnations pour traite des êtres humains laissent présumer que les différents acteurs institutionnels (magistrats, policiers, gendarmes) appréhendent mal les limites

4. Pour une présentation synthétique de ces travaux, voir E. Eerz, « Women as Victims and Survivors in the Context of Transnational Human Trafficking for Commercial Sex Exploitation », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 81, p. 556; E. Panloup, « La coopération entre les services d'enquête et les acteurs sociaux : une arme pour lutter contre la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 29 (2014), p. 31.

5. Voir Commission européenne, *Identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour. Étude du réseau européen des migrations*, mars 2014, p. 21.

6. GRETA, *Rapport 2013*, op. cit., par. 125-137, pp. 36-39.

7. Voir *infra*, troisième partie, chapitre 1, pp. 133-143.

8. CEDH, 26 juillet 2005, affaire précitée *Siliadin contre France*.

9. Voir M.-X. Catto, « État des lieux de la lutte contre la traite des êtres humains en France », *Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF*, 17 février 2013. Adde S. Hennette-Vauchez, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Dalloz 2015, n° 457, p. 358.

de l'incrimination définie à l'article 225-4-1 du code pénal, dont le champ d'application a au demeurant été étendu par la loi n° 2013-711 du 5 août 2013. La définition de l'infraction étant complexe¹⁰, il est très vraisemblable que les praticiens choisissent par commodité de retenir les qualifications dont ils sont plus familiers, comme notamment les conditions de travail ou d'hébergement indignes ou le proxénétisme. À ce dernier propos, les données statistiques relatives aux infractions sanctionnées dans les condamnations définitives figurant au casier judiciaire sont très parlantes :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total proxénétisme aggravé	319	225	305	711	592	627	75	669	512	494	530	473	686	719
Total proxénétisme simple	501	436	370	373	388	371	395	423	457	418	396	354	363	435
Total	820	661	675	1084	980	998	1100	1092	969	912	926	827	1049	1154

Il n'est pas exagéré de penser qu'un nombre non négligeable d'enquêtes et de poursuites déclenchées du chef de proxénétisme pourrait l'être sur le fondement de la traite. L'existence de doublons au sein du code pénal¹¹ ne fait qu'entretenir la confusion et contribue à rendre peu visible une infraction dont on a déjà souligné qu'elle est peu lisible. Ce constat est renforcé par celui du cloisonnement opérationnel de certains services d'enquête saisis qui, confrontés à des faits pouvant le cas échéant relever de la traite, les appréhendent uniquement à travers le prisme de leur domaine de compétence ou de spécialisation en éludant les questions relatives à la traite¹². Au-delà de la complexité de la loi, la faiblesse des données statistiques trouve donc également un élément d'explication dans le manque d'expérience des magistrats et enquêteurs et leur méconnaissance des spécificités des dossiers de traite¹³.

Afin d'illustrer ce dernier propos, il convient de mentionner, à titre de comparaison, que la police nationale a constaté entre août 2014 et juillet 2015, 10539 infractions relatives aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers et 3562 infractions relatives à l'aide, à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers¹⁴. Ces chiffres s'élèvent respectivement à 1060 et 172 pour les constats réalisés par la gendarmerie¹⁵. Or il a été plusieurs fois relevé dans le présent rapport que les questions de traite sont fréquemment diluées dans la politique d'immigration, une certaine confusion étant au demeurant entretenue par les dispositions du CESEDA¹⁶. Même si, à première vue, le trafic illicite de migrants (notion englobant une série d'infractions définies aux articles L. 622-1

10. Pour plus de détails, voir *supra*.

11. Voir *supra*.

12. M. Poulain (US/CGT), *Audition du 24 septembre 2015*; M. Cessieux (SAF), *Audition du 24 septembre 2015*, qui regrette que la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) a, dans l'affaire des coiffeuses du 57 boulevard de Strasbourg, orienté son enquête exclusivement pour établir des faits de conditions de travail indignes, domaine dans lequel les services de cette direction disposent incontestablement de beaucoup d'expérience.

13. Pour un constat identique, voir S. Petit-Leclair, « Eurojust et la lutte contre la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 29, 2014, p. 23.

14. ONDRP, *Bulletin mensuel. Criminalité et délinquance enregistrées en juillet 2015*, p. 16.

15. *Ibid.*, p. 17.

16. Voir *supra*.

et s. du CESEDA) se distingue assez nettement de la traite, la frontière entre ces deux notions peut s'avérer, en théorie et en pratique, extrêmement poreuse¹⁷. En effet, lorsque la victime de traite est étrangère, les auteurs sont souvent poursuivis et condamnés du seul chef de délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger¹⁸. Bien plus, le fait que la victime étrangère ait été recrutée à l'étranger puis ramenée en France est parfois considéré comme l'élément constitutif de la traite, ce qui traduit une confusion évidente avec le trafic de migrants¹⁹. De même, il est important de préciser que si le passeur n'est pas en principe auteur de faits de traite, ce dernier peut néanmoins se faire « passeur », notamment en transférant ou transportant des personnes d'un État à un autre²⁰. Le désir de migrer étant un ressort extrêmement puissant de la traite des êtres humains²¹, l'immigration illégale n'est parfois que la « face cachée de la traite »²². Il est donc urgent que les agents de la police aux frontières (PAF) et les gendarmes soient sensibilisés aux spécificités de la traite de manière à disposer d'une expertise solide leur permettant de traiter ce type de dossier dans les meilleures conditions d'efficacité. Cela ne pourra que contribuer à la réduction du chiffre noir de la traite des êtres humains et donc à une connaissance plus fine de ce type de délinquance.

En troisième lieu, les chiffres issus de l'exploitation du casier judiciaire montrent, ainsi que l'a déjà relevé la CNCDH²³, que la politique pénale en matière de traite manque encore d'ambition à ce jour. Les auditions conduites dans le cadre de la préparation du présent rapport ont d'ailleurs mis en évidence une politique malthusienne de certains parquets qui, pour des raisons d'opportunité politique et sociale ou encore pour des raisons d'efficacité policière, semblent répugner à retenir la qualification de traite²⁴. À cela s'ajoutent les difficultés de preuve de l'infraction de traite²⁵, qui peuvent faire hésiter certains parquets à déclencher des poursuites sur le fondement de l'article 225-4-1 du code pénal. En outre, quand des poursuites sont déclenchées, les autorités judiciaires sont parfois confrontées à des difficultés d'exécution des demandes d'entraide pénale internationale²⁶, ainsi qu'au coût (en moyens, en temps, en ressources matérielles, en personnel...) que peut engendrer la réalisation d'actes d'instruction. Du fait de ces obstacles pratiques non négligeables, bien souvent, seuls les aspects

17. R. Kordalivand, *op. cit.*, pp. 139-143.

18. GISTI, « *Traite et exploitation : les droits des victimes étrangères* », *Les Cahiers juridiques*, 2012, p. 11 ; B. Bourgeois, « Sur quels terrains judiciaires peut-on défendre les intérêts des victimes de la traite ? », *La Semaine juridique*, éd. gén., supplément au n° 19-20, 6 mai 2013, p. 29.

19. M. Poulain (US/CGT), *Audition du 24 septembre 2015* ; M. Cessieux (SAF), *Audition du 24 septembre 2015*.

20. J. Vernier, *Étude de la CNCDH, op. cit.*, p. 64, et G. Colas (Secours catholique/Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains »), *Audition du 7 septembre 2015*.

21. B. Lavaud-Legendre, « Les femmes soumises à la traite des êtres humains adhèrent-elles à l'exploitation ? Une mauvaise formulation pour un vrai problème, étude réalisée auprès de Nigériennes sexuellement exploitées en France », *APC*, n° 34, 2012, p. 104.

22. J.-M. Fauvegue, « La face cachée de l'immigration illégale : la traite des êtres humains », *Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 9 (2009), p. 118.

23. CNCDH, 22 mai 2014, *avis précité sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, parag. 14-17.

24. M. Poulain (US/CGT), *Audition du 24 septembre 2015* ; M. Cessieux (SAF), *Audition du 24 septembre 2015*.

25. C. Soullez (ONDRP), *Audition du 26 mai 2015* ; I. Toulemonde, avocate générale à la cour d'appel de Paris, *Audition du 7 septembre 2015*.

26. Voir *infra*.

nationaux de la traite font l'objet d'investigations, ce qui limite grandement la possibilité d'identifier puis de poursuivre l'ensemble des membres du groupe-criminel, y compris la tête du réseau²⁷. Cela étant, la récente circulaire NOR : JUSD1501974C du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains constitue un point extrêmement positif qui devrait permettre d'augmenter le nombre d'enquêtes et de poursuites du chef de traite en incitant les parquets à se mobiliser davantage.

En quatrième et dernier lieu, l'ensemble des données statistiques présentées plus haut ne permet d'avoir qu'une connaissance parcellaire et donc imparfaite de la réalité, dès lors qu'elles sont avant tout le décalque :

- de l'activité des services de police et de gendarmerie consécutive, d'une part, à leur capacité à détecter des faits de traite – qui, à ce jour, manque encore d'efficacité – et, d'autre part, aux dépôts de plainte qui, on l'a vu, sont rares en matière de traite des êtres humains;
- de l'activité des juridictions consécutive au déclenchement des poursuites par les parquets, la politique pénale étant en ce domaine encore peu ambitieuse.

De plus, ces statistiques, cantonnées au champ pénal, ne prennent pas en compte les affaires civiles (devant les juridictions prud'homales par exemple)²⁸. Enfin, les victimes ne sont pas comptabilisées²⁹ et il n'y a pas de procédure particulière pour dénombrer les mineurs victimes ou les mineurs auteurs/victimes³⁰.

Pour la CNCDH, il pourrait être en partie remédié à ces insuffisances au moyen :

- d'une meilleure coordination des services des ministères concernés chargés d'établir des statistiques;
- de travaux scientifiques pluridisciplinaires, notamment avec le concours de l'Université et du secteur associatif³¹. La CNCDH recommande plus spécifiquement la réalisation d'enquêtes de victimation.

Les enseignements apportés par la société civile

En raison des lacunes des statistiques françaises (voir *supra*), il est impératif de se tourner vers les acteurs de la société civile pour dresser un état des lieux plus complet de la situation nationale en matière de traite. La présence sur le terrain et l'action des associations aux côtés des victimes les mettent en mesure de décrire le phénomène tel qu'il se produit réellement. Ces associations font état d'une traite des êtres humains aux « multiples visages », que seule une bonne connaissance du terrain permet d'approcher finement : « *Il existe différentes formes de traite des êtres humains, qui sont autant d'anonymes qu'il faut rendre visibles pour pouvoir lutter contre cette réalité. Visages hideux du monstre polycéphale qui anime ce réseau de souffrances que l'on voudrait croire archaïques*³². »

27. Voir S. Petit-Leclair, *op. cit.*, p. 23.

28. D. Martinelli (DACG/BULCO), *Audition du 29 mai 2015*.

29. C. Soullez (ONDRP), *Audition du 26 mai 2015*.

30. D. Martinelli (DACG/BULCO), *Audition du 29 mai 2015*.

31. C. Soullez (ONDRP), *Audition du 26 mai 2015*.

32. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *Les nouveaux visages de l'esclavage*, Les Éditions de l'Atelier, 2015.

Afin de mettre à profit l'expertise des acteurs de la société civile, la CNCDH a procédé à l'audition d'un grand nombre d'associations engagées dans l'accompagnement des victimes, et donc familières de la diversité des formes de traite. Fortes de leur expérience de terrain, celles-là ont décrit toute une série de profils et d'histoires, pour la plupart très éloignées des idées reçues sur la question³³. Il convient d'illustrer leurs constats par quelques exemples concrets, certes méconnus du grand public, mais constituant le quotidien des acteurs associatifs.

Néanmoins, au regard de l'important décalage entre l'importance du phénomène de traite et l'insuffisance des dispositifs de lutte contre celle-ci, le Comité contre l'esclavage moderne (CEEM), auquel se joint la CNCDH, regrette que la société civile n'ait pas été davantage associée au processus de mise en place du plan d'action national, alors pourtant qu'elle était en mesure d'apporter un grand nombre d'éléments découlant de sa connaissance empirique de la traite. Le CEEM déplore également les regrettables confusions et imprécisions sémantiques commises lorsqu'on aborde la traite : « *Il y a confusion entre traite et trafic de migrants. Entre travail illégal et travail forcé. Entre prostitution et esclavage sexuel, etc.*³⁴. » Une plus grande rigueur dans le vocabulaire employé serait de nature à sensibiliser efficacement l'opinion publique en mettant fin aux préjugés sur le phénomène de la traite.

L'appréhension de la traite, telle qu'elle est réellement, passe donc par une déconstruction des idées reçues, rendue possible grâce à l'éclairage apporté par les associations et les acteurs de terrain, à propos tant des auteurs de traite que de leurs victimes.

Déconstruire les préjugés relatifs aux auteurs de traite

L'extrême diversité des profils à envisager ainsi que les solides préjugés qui perdurent rendent particulièrement difficile l'établissement d'un « profil type » d'auteur de traite. La CNCDH entend cependant œuvrer à la mise à mal de deux préjugés relatifs, entre autres, à la catégorie sociale des auteurs, ainsi qu'à la forme des réseaux en place.

Déconstruire l'idée reçue de l'«exploiteur richissime diplomate»

L'idée reçue de l'«exploiteur richissime diplomate» est très répandue, en dépit du caractère extrêmement résiduel de cette situation. En effet, les associations présentes sur le terrain constatent que les profils d'auteurs de traite sont très variés et évoquent notamment la situation :

- de familles mixtes appartenant à la classe moyenne dont l'un des membres du couple, originaire d'Afrique ou d'Asie, propose à un membre de sa famille élargie d'accueillir une jeune parente (cousine, nièce...) en échange de « *quelques menus travaux* » ;

33. G. Colas, Secours catholique/Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », *Audition du 7 septembre 2015*.

34. Voir la réponse du Comité contre l'esclavage moderne au questionnaire de la CNCDH.

– de certains expatriés qui, revenant en France après avoir bénéficié de services domestiques à bas coût, font venir une jeune femme de leur ancien pays de résidence, sans même parfois être conscients du caractère répréhensible de leur comportement.

Par conséquent, la traite apparaît comme le fait de personnes issues de toutes les classes et de tous les milieux sociaux. On la retrouve « *des appartements du XVI^e arrondissement de Paris aux HLM de Gennevilliers, en passant par les pavillons de Marseille*³⁵ ».

En ce sens, l'histoire de Rhania, recueillie par le CCEM, constitue un exemple très parlant³⁶. Après le décès de sa mère, l'enfant, âgée de 8 ans et malade, a quitté le Maroc pour être emmenée en France par la fille d'un ami de son père. Cette dernière avait garanti que la petite fille pourrait être soignée en France. En réalité, scolarisée de manière discontinue jusqu'à ses onze ans, Rhania a ensuite été retirée de l'école pour s'occuper des enfants de sa « famille d'accueil » et de l'ensemble des tâches ménagères, avant d'être placée dans d'autres familles en région parisienne puis à Lisieux, au sein desquelles elle a également été exploitée.

Le CCEM et l'association SOS Esclaves déclarent recevoir chaque année des centaines de signalements de personnes ainsi « *exploitées, torturées, soumises, isolées, sans reconnaissance légale* », auxquelles s'ajoutent les victimes non identifiées en raison de leur extrême isolement³⁷. Elles décrivent le quotidien de la victime d'exploitation domestique : « *Dans la maison, elle se lève généralement la première, après avoir dormi sur un matelas, dans un coin. Dès que la famille est réveillée, elle sert le petit déjeuner et s'occupe des enfants. Elle mange avant ou après la famille, parfois en cachette. Puis elle amène les enfants à l'école, où elle a interdiction de parler à quiconque. [...] Après 18 heures, elle donne les douches, s'occupe du dîner, met les enfants au lit, puis attend que les patrons se couchent pour retourner à son matelas*³⁸. »

Déconstruire l'idée reçue de réseaux immenses et tentaculaires

Il est indéniable que la représentation de réseaux immenses et tentaculaires persiste dans l'inconscient collectif³⁹. Pourtant, la réalité s'avère plus complexe. Dans sa réponse au questionnaire de la CNCDH, le CCEM estime que, si le démantèlement des réseaux doit, bien évidemment, être une priorité, il apparaît néanmoins nécessaire d'identifier et de poursuivre les auteurs individuels de traite, ceux-ci n'agissant pas nécessairement au sein de groupes criminels importants et structurés.

Dans le même sens, pour l'Organisation internationale contre l'esclavage moderne (OICEM), la réalité des réseaux ne doit pas occulter celle des exploiters individuels, tout aussi répandue si ce n'est plus. Ces exploiters individuels

35. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *op. cit.*, p. 23.

36. *Ibid.*, p. 21.

37. *Ibid.*, p. 23.

38. *Ibid.*, pp. 23-24.

39. Voir les réponses au questionnaire de la CNCDH du Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) et de l'Organisation internationale contre l'esclavage moderne (OICEM).

ou travaillant en petits groupes présentent des profils variés. Ils se retrouvent principalement dans les domaines de l'esclavage domestique et du travail forcé, de nombreuses petites et moyennes entreprises ayant notamment recours à ce type de « main-d'œuvre ».

Les faits relatifs à l'affaire Siliadin sont un exemple frappant d'esclavage domestique commis par un exploiteur individuel. Mme Siliadin, de nationalité togolaise, a été, à l'âge de 15 ans, emmenée en France par une connaissance de son père, pour y être scolarisée. En situation irrégulière sur le territoire, son passeport confisqué et sans ressources, elle fut contrainte de s'occuper, contre son gré et sans relâche, des tâches ménagères et des trois puis quatre jeunes enfants des époux qui l'avaient « accueillie ». Elle a été ainsi exploitée tous les jours de 7 heures à 22 heures, sans être logée ailleurs que dans la chambre des enfants.

Déconstruire les préjugés relatifs aux victimes de traite

Les vides statistiques français et européens sont lourds de conséquences, en ce qu'ils engendrent une connaissance faussée des victimes de traite, potentielles ou formellement identifiées, ainsi que des groupes les plus vulnérables confrontés à ce phénomène. La plupart des acteurs de la société civile affirment que le grand public a aujourd'hui une image à la fois restrictive et erronée des victimes de traite, en raison de l'absence d'informations sur la question.

Dans sa réponse au questionnaire de la CNCDH, le CCEM souligne l'inadaptation du plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains. Dans la mesure où ce plan est le fruit du travail de la MIPROF, elle-même beaucoup plus active dans le domaine des violences faites aux femmes que dans celui de la traite, il en résulte fatalement un « *tropisme marqué vers la traite comme violence faite aux femmes* », alors que la traite atteint bien évidemment aussi les hommes et connaît une grande variété de formes d'exploitation. Dans ces conditions, le Comité relève pertinemment qu'il reste beaucoup à faire avant d'aboutir à une juste et exacte information de la société française sur l'ampleur de la traite. Il indique en outre que, à ce titre, « *un travail plus sérieux concernant les chiffres accompagnant la publication du Plan d'action national aurait été bienvenu*⁴⁰ ».

Pour sa part, l'OICEM insiste sur le fait que son action s'inscrit dans la lutte « *contre toutes les formes de marchandisation de l'humain* ». Il déplore que les termes de « *prostitution* » et d'« *exploitation sexuelle* » soient indifféremment utilisés dans le Plan d'action national, alors que ces notions doivent être impérativement distinguées. Plus de rigueur sémantique aurait donc permis d'être plus clair sur le champ d'application du plan, ainsi que sur les bénéficiaires des mesures prévues par celui-ci⁴¹. Au-delà des victimes de réseaux de prostitution, dont l'existence est aujourd'hui communément admise, l'OICEM précise que de nombreuses populations sont particulièrement vulnérables à la traite, notamment les demandeurs d'asile déboutés ou en attente de décision (particulièrement vulnérables en raison du manque de places d'hébergement), les minorités en situation de discrimination, à l'instar des Roms de Roumanie et de Bulgarie,

40. Réponse du CCEM au questionnaire de la CNCDH.

41. Réponse de l'OICEM au questionnaire de la CNCDH.

les étrangers en situation irrégulière, les femmes étrangères avec enfant(s), les mineurs, ou encore les personnes en situation de handicap. Il convient à présent d'illustrer la diversité de ces situations.

Les victimes de traite par le travail

La traite à des fins d'exploitation par le travail ne se limite pas, contrairement à ce que l'on pourrait croire, à d'immenses ateliers clandestins situés à l'étranger et exploitant une main-d'œuvre féminine. Elle peut concerner les deux sexes et tous les secteurs d'activité. En effet, les auditions conduites à la CNCDH ont établi que si les femmes et les jeunes filles en situation d'esclavage domestique sont surreprésentées, des hommes se trouvent également en situation de servitude dans des domaines tels que le bâtiment, les services, les très petites entreprises, l'artisanat, ou encore le monde agricole.

À titre d'exemple, il convient de relater l'histoire personnelle de Bernard, dont le témoignage a été recueilli par le CCEM⁴². Réduit en esclavage pendant quarante ans, il a « travaillé » dans une entreprise familiale de conditionnement et de vente d'appâts de pêche, effectuant plus de cinquante heures de travail hebdomadaires. Il n'a bénéficié d'aucun jour de congé, d'aucun suivi médical, accomplissant des tâches lourdes et répétitives en quantité considérable, et ce pour gagner parfois 20 euros par semaine. Bernard était en outre logé sur son lieu d'exploitation, dans des conditions matérielles indignes qui ne permettaient pas de garantir sa sécurité.

Le secteur agricole, compte tenu de ses besoins spécifiques en termes de main-d'œuvre, des rythmes imposés par les saisons, des conditions de travail difficiles et des horaires flexibles propres aux emplois saisonniers, est également touché par la traite des êtres humains. Le CCEM a informé la CNCDH de l'ouverture, par la gendarmerie de Châlons-en-Champagne, à l'automne 2014, d'une enquête pour des faits potentiels de traite qui auraient été commis à l'encontre de 240 vendangeurs polonais⁴³. À ce jour, les investigations sont toujours en cours.

La CFDT souligne utilement que la frontière est bien souvent ténue entre un recrutement en vue d'un travail saisonnier et un recrutement en vue d'une exploitation⁴⁴. Ce basculement de l'un à l'autre est facilité par l'intervention d'agences d'intérim basées à l'étranger. Situées principalement en Espagne, ces agences recrutent des saisonniers en nombre élevé, pour ensuite les envoyer dans des domaines agricoles du sud de la France. Un ouvrier des Bouches-du-Rhône a ainsi déclaré que « des employeurs en agriculture cherchent les salariés les plus précaires possibles. Ils les mettent dans des habitats collectifs et des fermes soit sur l'exploitation agricole, soit dans des champs auxquels aucune personne n'a accès ». L'élément d'extranéité des « contrats » de travail établis par l'intermédiaire des agences d'intérim étrangères favorise le développement d'un important flou juridique quant aux lois applicables, ce qui nuit considérablement à la protection des victimes.

42. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *op. cit.*, p. 31.

43. Réponse du CCEM au questionnaire de la CNCDH.

44. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *op. cit.*, p. 33.

Les victimes de mariages forcés ou arrangés

Les mariages forcés peuvent eux aussi cacher des situations de traite⁴⁵. Selon le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », dont les associations membres rencontrent régulièrement des victimes de tels faits, le mariage peut bel et bien s'inscrire dans le cadre de la traite lorsqu'il est utilisé comme moyen de faire venir légalement en France une femme « *variable* », « *recrutée* » à l'étranger dans le seul et unique but d'être exploitée en France⁴⁶. Dans ces conditions, la personne qui a déplacé la femme peut exercer une emprise totale sur elle, en lui confisquant ses papiers par exemple, ou en lui laissant entendre que le mariage ainsi contracté constitue sa seule chance de rester légalement sur le territoire français. Dans la plupart des cas, l'union a lieu dans le pays d'origine de l'« épouse », à l'occasion d'un séjour du mari. L'ensemble des modalités du mariage sont définies au préalable par les familles, celle de la femme ayant souvent donné son accord à cette union, sans pour autant mesurer l'ampleur du risque encouru. Cette forme de traite repose donc en partie sur les réseaux familiaux, lesquels constituent un important vivier de recrutement des victimes. Une fois la jeune femme en France, les relations entre elle et sa belle-famille se dégradent, entre humiliations, conditions de vie catastrophiques et rupture totale des liens avec sa famille d'origine.

De son côté, l'OICEM déclare constater de plus en plus de mariages arrangés dans l'unique but d'exploiter la femme. Cela étant, cette association déplore avoir connaissance de ces situations trop tard, lorsque l'épouse contrainte a déjà été victime de violences, qu'elle est hospitalisée, ou encore à l'occasion d'une grossesse, situations lui permettant de s'ouvrir à des personnes extérieures à son cadre d'exploitation⁴⁷. Malheureusement, seule la survenance d'un événement dramatique permet de rompre l'isolement total dans lequel se trouvent ces personnes.

Le cas de Leïla, dont le témoignage a été recueilli par le CCEM, illustre cette réalité⁴⁸ : tombée amoureuse d'un Français rencontré en Algérie, son pays d'origine, elle l'a rapidement épousé pour ensuite venir le rejoindre en France. Une fois sur le territoire français, la jeune femme n'a quasiment pas vu son mari et s'est aussitôt retrouvée sous la coupe de sa belle-mère qui l'a exploitée au domicile familial, a confisqué ses papiers, et lui a fait subir toutes sortes de traitements humiliants.

L'on observera également que l'enlèvement de plus de 200 jeunes filles au nord-est du Nigeria par le groupe islamiste Boko Haram, dans un but de conversion et de « mariage », constitue une nouvelle preuve de l'ampleur prise par le phénomène aujourd'hui et de l'urgence de son traitement.

45. Voir G. Colas et O. Peyroux, *La Traite des êtres humains dans les situations de conflits et post-conflits. Rapport intermédiaire*, Caritas/Secours catholique, juin 2015, pp. 15-17.

46. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *op. cit.*, p. 49.

47. Réponse de l'OICEM au questionnaire de la CNCDH.

48. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *op. cit.*, p. 49.

Les bébés, victimes indirectes de la traite

Les bébés victimes de traite peuvent être exploités en tant que tels ou subir par ricochet la situation de leurs parents, de leur mère la plupart du temps.

L'OICEM œuvre actuellement pour la reconnaissance, tant juridique que publique, de la situation de bébés «nés pour être vendus⁴⁹». Cette association s'est en effet constituée partie civile en 2014 dans un procès concernant la vente de nouveaux-nés roms à des couples français ne pouvant pas avoir d'enfants. Si les mères biologiques se sont vu reconnaître la qualité de victime, il n'en a pas été de même pour les enfants nés dans ces conditions. L'absence de prise en compte adaptée de la situation de ces enfants témoigne bien du vide juridique à déplorer ici, et des nécessaires améliorations à apporter au système actuel.

Le phénomène des «bébés ancres»⁵⁰, principalement découvert par les forces de police espagnoles, constitue une autre forme d'exploitation. Les réseaux responsables de trafics de migrants ont en effet pris l'habitude de faire passer des nourrissons en bateau, accompagnés d'hommes ou de femmes avec lesquels ils n'ont pas le moindre lien de parenté. Les bébés ainsi transportés permettent aux adultes de voyager plus facilement, de s'installer dans le pays de destination avec moins de difficultés, et de compliquer les procédures en cas par exemple de refus d'entrée sur le territoire. À cet égard, il est indéniable que les autorités ont, en présence d'un bébé, beaucoup plus de mal à organiser une procédure de reconduite à la frontière. La vie de ces très jeunes enfants est mise en grand danger au cours des multiples voyages effectués dans des conditions particulièrement précaires et ne permettant pas de garantir leur sécurité. Il est en outre fréquent que leur véritable identité se perde au fil des différents passages de frontières. Ces récentes pratiques ont donc conduit les autorités espagnoles à systématiser les tests génétiques dès le moindre doute sur le lien de parenté unissant un étranger au bébé qui l'accompagne.

Les enfants des femmes victimes d'exploitation sexuelle, s'ils ne sont pas considérés comme des victimes directes des faits de traite, subissent cependant les conséquences de cette situation : l'Amicale du Nid et Ac. Sé déclarent ainsi recueillir de plus en plus de mères victimes de réseaux de prostitution⁵¹. Selon le dispositif d'accueil Ac. Sé, 30% des femmes accueillies en 2013 étaient accompagnées d'un enfant ou enceintes. L'Amicale du Nid indique pour sa part avoir recueilli la même année 1 200 enfants de femmes victimes d'exploitation sexuelle. La question des mères placées dans une telle situation prend une ampleur nouvelle en raison de leur nombre grandissant et des conséquences qu'implique pour elles la grossesse. Les associations s'accordent en effet à dire que le sentiment d'une maternité prochaine peut parfois constituer pour ces femmes un élément déclencheur qui les poussera à tenter de s'extirper du réseau.

49. Réponse précitée de l'OICEM au questionnaire de la CNCDH ; voir également G. Colas et O. Peyroux, *Rapport intermédiaire*, op. cit., p. 44.

50. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), op. cit., p. 70.

51. *Ibid.*, p. 54.

La situation particulière et alarmante des mineurs isolés étrangers

Spécialisée en matière de protection des mineurs isolés étrangers, l'association Hors la Rue contribue à rendre effectif l'accès au droit des mineurs en danger dans un contexte migratoire⁵². Depuis sa création, elle travaille, entre autres, avec des victimes de traite dont la plupart sont contraintes à commettre des délits, à la prostitution, et, dans certains cas, à la mendicité. Cette réalité constatée sur le terrain démontre amplement que le phénomène de la traite des mineurs isolés étrangers ne peut être considéré, ainsi que cela a été parfois affirmé, comme un « fantasme » imaginé par les associations⁵³.

L'association ECPAT dénonce vigoureusement le caractère particulièrement inadapté du système actuel de protection de l'enfance à la spécificité des mineurs victimes de traite⁵⁴. Le focus étant mis sur la question de l'établissement de la minorité avant l'accès éventuel à une mesure de protection, l'histoire propre de la personne devient résiduelle. Alors qu'il devrait constituer un aspect important de la procédure, le récit de vie fait par le mineur victime de traite est trop peu pris en compte, que ce soit par manque de temps, de formation et/ou d'expérience de la part des autorités administratives et judiciaires. Ces enfants sont pourtant, en premier lieu, victimes de traite.

À ce propos, la CNCDH se doit de rappeler qu'une prise en charge insuffisante des mineurs isolés étrangers tend à multiplier les risques de mises en danger, les jeunes étant des victimes potentielles de la prostitution, de la traite et de l'exploitation⁵⁵. Les auditions conduites à la CNCDH ont permis d'établir l'existence de deux types de situations. Dans le premier cas, le mineur arrive seul en France et, le service public de la protection de l'enfance peinant à lui venir en aide, il constitue une proie facile pour les réseaux de traite et d'exploitation. Dans le second cas, le mineur arrive sur le territoire français en qualité de victime effective d'un réseau de traite et d'exploitation. Néanmoins, le point commun entre ces deux situations est la défaillance des pouvoirs publics dans la lutte contre la traite et l'exploitation.

Le phénomène méconnu de la mendicité forcée et de la contrainte à commettre des infractions

Malgré le démantèlement récent d'importants réseaux et les procès particulièrement médiatisés, à l'instar de l'affaire du clan Hamidovic ayant exploité pendant des années des jeunes femmes d'origine bosniaque et dont les auteurs ont été condamnés sur le fondement de la traite des êtres humains⁵⁶, la mendicité forcée et la contrainte à commettre des infractions telles que le vol constituent aujourd'hui encore des formes de traite mal connues du grand public.

52. Réponse de l'association Hors la Rue au questionnaire de la CNCDH.

53. Réponse précitée de l'association Hors la Rue au questionnaire de la CNCDH.

54. Réponse de l'ECPAT au questionnaire de la CNCDH.

55. Voir CNCDH, 26 juin 2014, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, JORF n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 92, parag. 55.

56. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *op. cit.*, p. 74.

À ce propos, la CNCDH se doit de rappeler ses constats et ses recommandations formulés dans son avis du 20 novembre 2014 « *sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonvilles*⁵⁷ ». Elle a relevé que les mineurs originaires des Balkans et d'Europe de l'Est sont les principales victimes mineures de traite en France, mais que leur situation est malheureusement occultée par une surmédiation des faits de délinquance. Les cas de vols et d'escroqueries, s'ils existent, ne sauraient jeter un soupçon général de culpabilité sur l'ensemble de ces personnes. Surtout, la volonté répressive ne devrait pas primer sur l'impératif de protection de ces jeunes victimes ; or, trop souvent, celles-ci ne bénéficient pas d'une protection effective, voire font l'objet d'une incarcération pour des infractions qu'elles ont été contraintes de commettre. L'incapacité des autorités compétentes à assurer la protection des mineurs victimes de traite s'est particulièrement illustrée lors du procès du clan Hamidovic, en raison de l'absence des victimes par crainte de représailles et des inquiétudes sur leur possible retour dans les réseaux d'exploitation. Des remontées du terrain, il ressort que la part de filles impliquées dans des actes de délinquance forcée (distributeurs de monnaie, vols de portables, vols dans le métro...) est nettement supérieure à la délinquance habituelle des jeunes filles, ce qui témoigne de l'existence de réseaux de criminalité organisée. Ainsi, les statuts de victime et de délinquant ne sauraient se confondre. Dans les cas où le mineur exploité commet un délit au bénéfice d'un tiers, le statut de victime doit prévaloir sur celui de délinquant et la jeune victime être protégée en conséquence.

Les victimes sont nombreuses, leurs profils variés, et les conséquences pour elles dramatiques : le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » a, par exemple, permis de révéler les histoires de six ressortissants bulgares, âgés de 43 à 69 ans, exploités par une famille bulgare installée à Marseille. Certains d'entre eux, malades ou infirmes, étaient obligés de mendier de 7 h 30 à 19 heures, ils étaient très peu nourris et subissaient de la part des membres du réseau des traitements particulièrement humiliants⁵⁸. Au cours de sa garde à vue, le principal mis en cause a affirmé que tous « *faisaient partie d'une grande famille* », idée malheureusement répandue et communément admise par l'opinion publique. Si les populations d'Europe de l'Est paraissent aujourd'hui plus enclines à ce type de traite, et donc à la mendicité forcée, cette propension n'est en rien culturelle ; elle résulte plutôt d'un système d'usure courant dans cette région, la *Camata*⁵⁹, qui oblige les victimes envers les auteurs et les rendent particulièrement vulnérables face à cette forme méconnue de traite. Une fois encore, seule une bonne connaissance du terrain et des personnes concernées, auteurs comme victimes, peut mettre en évidence et mieux traiter ce type de délinquance.

57. CNCDH, 20 novembre 2014, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles. Mettre fin à la violation des droits*, JORF n° 0034 du 10 février 2015, texte n° 92, parag. 43.

58. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *op. cit.*, p. 44.

59. O. Peyroux, *Délinquants et victimes. La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Éditions Non Lieu, 2013, pp. 35 et 94.

La traite dans le sport, témoin de la multiplicité des formes possibles de l'infraction

L'apparition de faits de traite dans le domaine du sport témoigne de la diversité des modes d'action des responsables de réseaux et des formes parfois insoupçonnées que peut aujourd'hui prendre cette infraction : l'association Foot solidaire⁶⁰ souhaite par son action sur le terrain attirer l'attention des joueurs, de leurs familles, des recruteurs, et plus globalement de l'ensemble des personnes qui agissent dans le domaine du football, sur les risques de traite des êtres humains⁶¹. Des auteurs de traite font en effet régulièrement de fausses promesses de carrière aux familles de joueurs, principalement en Afrique ou en Amérique latine, et se font payer très cher pour emmener les enfants en France, avant de les abandonner une fois sur place. Le jeune ainsi délaissé se retrouve isolé, dans un pays qu'il ne connaît pas, la plupart du temps dans la rue, et dans une situation particulièrement précaire. Lorsqu'ils ne sont pas abandonnés, les jeunes joueurs, une fois ramenés en France, peuvent être exploités et obligés de vivre dans des conditions d'une extrême précarité, dans l'attente de « résultats » de la part de leurs recruteurs.

60. Voir : www.footsolidaire.org

61. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *op. cit.*, p. 45.

Mettre fin aux idées reçues sur la traite des êtres humains

La traite n'a pas nécessairement un caractère transnational

S'agissant du Protocole de Palerme, il faut prendre garde à ne pas confondre la définition de la traite, indifférente au caractère transnational des faits commis, et le champ d'application du Protocole, qui a pour principal objectif de renforcer la coopération internationale face à la criminalité transnationale. La Convention contre la criminalité transnationale organisée, dans le cadre de laquelle le Protocole doit être interprété, précise d'ailleurs que les infractions visées doivent être établies en droit interne « *indépendamment de leur nature transnationale* ». La Convention de Varsovie et la directive n° 2011/36/UE s'appliquent, pour leur part, expressément à la traite nationale comme transnationale.

La traite et l'exploitation ne relèvent pas systématiquement de la criminalité organisée

De même que précédemment, le fait que le Protocole de Palerme, additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée, limite son champ d'application aux seuls faits commis par des « *groupes criminels organisés* » n'exclut en rien le fait que la traite puisse être commise par une personne isolée. Quant à la Convention de Varsovie et à la directive n° 2011/36/UE, elles imposent expressément de ne pas réduire la traite à une forme de criminalité organisée. En France, par exemple, la très grande majorité des personnes suivies par le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) sont victimes d'exploitation domestique et de traite à cette fin sans qu'aucun groupe criminel organisé n'ait été impliqué.

L'exploitation sexuelle n'est pas la seule forme d'exploitation à combattre

Le Protocole de Palerme, la Convention de Varsovie et la directive n° 2011/36/UE sont très clairs sur ce point : l'exploitation sexuelle, y compris l'exploitation de la prostitution, n'est pas la seule finalité possible de la traite. Sont également visées d'autres formes d'exploitation. Moins visibles, moins souvent signalées et donc réprimées, les autres formes d'exploitation occupent une place moins importante dans les statistiques officielles alors même qu'elles touchent un grand nombre de personnes.

La traite et l'exploitation ne concernent pas uniquement les étrangers

Il est admis que les étrangers, en particulier lorsqu'ils sont en situation irrégulière, sont particulièrement vulnérables à la traite et à l'exploitation. Plusieurs facteurs expliquent cela, notamment la méconnaissance de leurs droits et de la façon de les faire valoir, leur isolement, l'entretien par l'auteur de la peur d'être pénalement sanctionné ou éloigné du territoire... Mais, là encore, il est fort probable que la surreprésentation des étrangers parmi les victimes de traite ou d'exploitation soit moins l'exact reflet de la réalité que le résultat des efforts fournis en vue d'identifier les victimes étrangères du phénomène.

La traite des êtres humains et le trafic de migrants sont deux phénomènes distincts

Il est important d'établir la différence entre la traite des êtres humains et le trafic de migrants parce qu'elle provoque une profonde confusion tant au niveau international qu'aux niveaux national et local. La traite n'implique pas nécessairement le franchissement d'une frontière alors que le trafic illicite de migrants consiste précisément en la facilitation d'une migration internationale irrégulière. Ensuite, alors que la traite est généralement considérée comme un acte accompli sans que le consentement de la personne concernée n'ait été valablement donné, le trafic illicite d'un migrant prend place, en principe, avec son consentement, si ce n'est à son initiative.

Le trafic de migrants est la violation des lois migratoires d'un État ; la traite, elle, est la violation des droits des victimes.

Pour autant, il ne faudrait pas négliger le fait que les migrants irréguliers, en raison de leur particulière vulnérabilité, sont susceptibles de devenir des victimes de traite.

CHAPITRE 3

LE CADRAGE POLITIQUE : DU BROUILLAGE CONCEPTUEL À LA NÉCESSITÉ DE POSER LES DÉFINITIONS

Au cours des auditions qu'elle a conduites ou à l'occasion de rencontres institutionnelles, la CNCDH a pu observer que le cadrage politique du sujet rapprochait quasiment systématiquement la traite et l'exploitation des êtres humains du champ des violences faites aux femmes. La traite, dans le champ national comme dans le discours porté par la France sur la scène internationale, se réduit très souvent à la prostitution forcée, et plus encore, à la prostitution forcée des femmes.

La meilleure illustration de cette logique est sans doute le rattachement de l'organe interministériel de coordination de la politique de lutte contre la traite au secrétariat d'État chargé des Droits des femmes¹. Bien plus, la lecture du décret du 3 janvier 2013 portant création de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) laisse à penser que la lutte contre la traite des êtres humains s'insère dans le champ plus large de la lutte contre les violences faites aux femmes². L'examen des éléments budgétaires relatifs à la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains vient encore renforcer l'impression

1. Décret n° 2013-7 du 3 janvier 2013 portant création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, art. 1^{er} : « Il est créé auprès du ministre chargé des Droits des femmes une Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains. Le secrétaire général de la Mission est nommé par arrêté du ministre chargé des Droits des femmes. »

2. *Ibid.*, art. 2 : « La Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains est chargée de : 1° Rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux violences faites aux femmes. En lien avec les organismes de recherche et les administrations compétentes de l'État, elle contribue à la réalisation d'études et de travaux de recherche et d'évaluation dans le domaine de la protection des femmes victimes de violences; 2° Favoriser l'animation locale de la politique de protection des femmes victimes de violences. Elle recense à ce titre les innovations et bonnes pratiques en matière de protection des femmes victimes de violence et adresse toutes recommandations utiles aux préfets et aux directeurs généraux des agences régionales de santé; 3° Définir, en lien avec les ministères et les acteurs concernés, le cahier des charges du plan de sensibilisation et de formation des professionnels sur les violences faites aux femmes; 4° Assurer la coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains. »

d'un brouillage entre lutte contre la traite et lutte contre les violences faites aux femmes. Selon cette logique, c'est la MIPROF, sous la tutelle de l'ancien ministère des Droits des femmes, qui a mené à bien l'élaboration du Plan national d'action de lutte contre la traite des êtres humains, annoncé par le Président de la République et adopté le 14 mai 2014 par le Conseil des ministres.

Le cadrage politique ou l'embûche du brouillage conceptuel

Les justifications apportées au rattachement conceptuel aux violences faites aux femmes

Il ressort des auditions menées à la CNCDH que ce rattachement conceptuel de la traite aux violences faites aux femmes, tant au plan national que dans le champ diplomatique de la France, se trouve justifié par les données statistiques disponibles qui présentent les femmes et les filles comme très majoritaires parmi les victimes de traite et d'exploitation des êtres humains. Il a ainsi été évoqué que 80% des victimes de traite des êtres humains seraient des femmes et des filles. Ce rattachement est aussi justifié par les acteurs institutionnels et diplomatiques animés par une volonté, dans leur travail de plaidoyer, d'illustrer une problématique complexe en faisant naître une représentation, une image. Ce choix aurait le mérite de rendre plus lisible la parole de la France lorsqu'elle cherche sur la scène internationale à susciter l'adhésion d'autres États pour faire émerger des instruments et des normes de nature à mieux prévenir la traite des êtres humains ou à lutter contre elle.

Ce biais volontaire aurait ainsi pour justification de contribuer plus efficacement à la conscientisation par des acteurs nationaux comme internationaux d'un phénomène sous-terrain.

L'identification des risques associés à ce cadrage politique

Les échanges avec les acteurs de terrain, comme avec ses interlocuteurs des organisations internationales conduisent la CNCDH à porter un regard critique sur le choix de ce cadrage politique.

En premier lieu, ce cadrage politique emporte une confusion conceptuelle dommageable. D'abord la traite et l'exploitation ne recouvrent pas les mêmes phénomènes. Il importe de les distinguer si on veut ensuite se donner les moyens de lutter de façon efficace.

En second lieu, si la prostitution forcée constitue à n'en pas douter une exploitation sexuelle, elle ne saurait épuiser les contours de la traite et de l'exploitation des êtres humains. De l'aveu même de ceux qui entretiennent la confusion entre traite et prostitution, l'exploitation sexuelle concernerait deux tiers des phénomènes de traite des êtres humains. Une forte majorité certes, mais pour autant le tiers restant ne saurait être un angle mort de la politique de lutte contre la traite (voir *supra*).

En troisième lieu, le glissement continue à s'opérer puisque, de prostitution forcée, il n'est vite plus question que de prostitution forcée féminine. Si celle-ci est sans doute très majoritaire, il n'en demeure pas moins que cette vision réductrice des phénomènes de traite emporte de nombreux dangers.

La CNCDH entend donc rappeler que la lutte contre la traite et l'exploitation ne peut être réellement efficace que si le phénomène est appréhendé dans sa globalité. Or le cadrage politique actuel, parce qu'il assimile prostitution forcée, violences faites aux femmes et traite des êtres humains, appréhende la lutte contre la traite et l'exploitation sous le seul angle de la prostitution, en oubliant les autres formes d'exploitation, notamment le travail forcé. En 2001 déjà, la Mission d'information sur les différentes formes d'esclavage moderne invitait à ne pas isoler la prostitution des autres formes d'esclavage³. De même, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), dans son premier rapport de 2013 concernant la France⁴, rappelle « l'importance de couvrir l'ensemble des différents types de traite, notamment aux fins d'exploitation par le travail (par exemple dans le cadre du travail saisonnier, du secteur de la construction ou du travail domestique) ». La CNCDH recommande donc, au nom de l'intelligibilité et de l'autorité du dispositif de lutte contre la traite et l'exploitation, de lui conférer un caractère général plutôt que de favoriser une approche spécifique à l'exploitation de la prostitution et à la traite à cette fin. En ce sens, la création d'une délégation interministérielle spécifiquement dédiée à la coordination de la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation, et rattachée au Premier ministre, contribuerait à prendre en compte la traite et l'exploitation sous toutes leurs formes, et à donner une visibilité aux victimes de traite à des fins économiques ou d'esclavage domestique, de mendicité ou de délinquance forcée, entre autres, qui aujourd'hui sont encore trop rarement identifiées comme telles par les instances désignées compétentes.

L'aiguillon de l'approche par les droits de l'homme pour clarifier les concepts et poser les définitions

La traite et l'exploitation des êtres humains constituent une violation massive et plurielle des droits de l'homme : atteinte à la dignité, violation du droit à la sécurité, à une vie privée et familiale, violation du droit d'aller et venir, violation du droit à la santé...

Les droits de l'homme sont universels, inviolables, indivisibles et interdépendants. Évoquer une seule forme d'exploitation – l'exploitation sexuelle – et un seul genre de victimes – les victimes féminines – revient à risquer de porter atteinte aux principes et aux valeurs surplombants.

En 2009, la CNCDH avait mis en exergue trois grands principes qui doivent présider à l'instauration de toute mesure de protection ou d'accompagnement

3. C. Lazerges et A. Vidalies, *Rapport d'information n° 3459, déposé par la Mission d'information commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne*, Assemblée nationale, 2001.

4. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, parag. 65 et 73, annexe 1, parag. 3.

des victimes, au rang desquels le principe de non-discrimination⁵. Ce principe suppose l'absence de discrimination entre les victimes d'exploitation et de traite entre elles, en fonction des formes d'exploitation (sexuelle, domestique, travail forcé...) ou de la situation des victimes (leur genre, leur âge, leur nationalité, leur situation administrative régulière ou non, leur coopération ou non avec les autorités répressives...). Or les auditions, les contributions reçues, la lecture du plan national d'action ou de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel⁶ contribuent à renforcer l'impression que les dispositifs de prise en charge sont très majoritairement destinés aux victimes de l'exploitation de la prostitution ou de la traite à cette fin. Les victimes d'autres formes d'exploitation ou de traite sont exclues de la plupart des dispositifs, ou ne sont mentionnées comme bénéficiaires qu'à la marge. Il conviendrait d'étendre les mesures de protection et de prise en charge à l'ensemble des victimes de traite et d'exploitation, quelle que soit la forme que prend l'exploitation.

Les formes de traite et d'exploitation sont nombreuses, d'intensité variable, différenciées suivant les régions du monde. Les victimes sont des filles et des garçons, des femmes et des hommes. L'approche par les droits de l'homme conduit à élargir la focale et à ordonner les concepts.

C'est pourquoi le présent rapport fait d'emblée œuvre de clarification en proposant dans sa première partie (voir *supra*⁷) une clarification conceptuelle assise sur les normes internationales et européennes. L'adoption d'une définition claire et précise de la traite et de l'exploitation constitue ainsi le préalable nécessaire à la mise en œuvre d'une politique cohérente en la matière et, si elle est communément admise, le moyen d'assurer le renforcement de la coopération internationale et la pertinence des actions de plaidoyer portées par la diplomatie française.

Si cet exercice de clarification conceptuelle apparaît dès lors incontournable, il n'en demeure pas moins qu'il convient de saluer les efforts et l'implication du ministère des Droits des femmes, que conduisait alors Mme Najat Vallaud-Belkacem. C'est ainsi sous l'impulsion de ce ministère que le Plan d'action national contre la traite des êtres humains attendu depuis plusieurs années a pu être adopté et que la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel⁸ a pu comporter des dispositions visant à lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains de manière globale.

5. CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, « Les Études de la CNCDH », La Documentation française, Paris, 2010.

Trois grands principes doivent présider à l'instauration de toute mesure de protection ou d'accompagnement des victimes : la non-discrimination, le droit effectif à la justice, le droit des victimes au rétablissement dans leurs droits économiques et sociaux.

6. Assemblée nationale, *Proposition de loi n° 1437 renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, enregistrée le 10 octobre 2013 et présentée par Bruno Le Roux et autres.

7. Se reporter à la première partie, chap. 2, pp. 47-58 du présent rapport.

8. Assemblée nationale, *Proposition de loi n° 1437 renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, enregistrée le 10 octobre 2013 et présentée par Monsieur Bruno Le Roux et autres (modifiée par le Sénat en deuxième lecture le 14 octobre 2015, en attente de la convocation d'une Commission mixte paritaire) Assemblée nationale, *Proposition de loi n° 1848 relative aux pouvoirs de l'inspection du travail* enregistrée le 27 mars 2014 et présentée par Monsieur Bruno Le Roux et autres.

TROISIÈME PARTIE

**LA MISE EN ŒUVRE
DU PLAN D'ACTION
NATIONAL CONTRE
LA TRAITE DES
ÊTRES HUMAINS**

La traite des êtres humains constitue une violation grave de la liberté et de la dignité des personnes et une forme sérieuse de criminalité. Les défis pour éradiquer ce phénomène sont nombreux : la traite des êtres humains peut revêtir de nombreuses formes et évolue au gré des changements socio-économiques, elle touche des femmes, des hommes, des enfants, elle revêt dans la plupart des cas un caractère transnational complexe. Cette complexité peut expliquer que peu de poursuites soient engagées sur le fondement de l'infraction de la traite, et que les victimes peinent à faire valoir leurs droits faute d'être identifiées, accompagnées et protégées. Le nombre de mineurs exploités en France se développe de façon inquiétante à travers la mendicité forcée, la contrainte à commettre des délits et l'exploitation sexuelle.

Pendant de nombreuses années, les autorités françaises ont fermé les yeux sur la réalité des phénomènes de traite et d'exploitation dans notre pays, et elles ont tardé à mettre en place les mesures judiciaires et sociales qui s'imposaient. La France a d'ailleurs été par deux fois condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour non-respect de ses engagements internationaux¹.

En 2012, le gouvernement a décidé d'apporter une réponse aux défis posés par la traite et l'exploitation des êtres humains : concomitamment au renforcement de l'arsenal législatif national par les lois du 5 août 2013 et du 4 août 2014, il a été demandé à la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), instance nationale de coordination de la lutte contre la traite alors nouvellement créée, de préparer un Plan triennal d'action national de lutte contre la traite des êtres humains. Ce Plan, que les organisations internationales² et les associations de lutte contre la traite appelaient de leurs vœux, a été élaboré en concertation avec les différents ministères concernés et les associations, avec la vocation d'être décliné au niveau local dans les départements qui sont particulièrement touchés par ce phénomène.

Ce Plan d'action³, présenté en Conseil des ministres le 14 mai 2014, a pour ambition de poser les fondements d'une véritable politique publique de lutte contre la traite des êtres humains sous toutes ses formes d'exploitation : prostitution, réduction en esclavage, réduction en servitude, soumission à du travail ou des services forcés, trafics d'organes, mendicité forcée, contrainte à commettre des délits. Il se décline en trois priorités qui guident la volonté gouvernementale :

- identifier et accompagner les victimes de la traite ;
- poursuivre et démanteler les réseaux de la traite ;
- faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière.

1. Cour européenne des droits de l'homme, 11 octobre 2012, *C. N. et V. c. France*, req. n° 67724/09 ; Cour européenne des droits de l'homme, 26 juillet 2005, *Siliadin c. France*, req. n° 73316/01.

2. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, premier cycle d'évaluation, 28 janvier « 2013, parag. 21, 62 et 63.

3. Le Plan d'action national contre la traite des êtres humains est reproduit en annexe 3 du présent rapport, p. 369.

Dans le cadre de sa mission de coordination nationale, la MIPROF est chargée du pilotage coordonné des actions engagées pour la mise en œuvre des mesures du plan d'action national ainsi que de leur suivi.

Il convient de noter que le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » a présenté à la MIPROF, à chaque ministère concerné et au conseiller du président de la République ses constats et propositions dès l'adoption du Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains 2014-2016 en vue de sa mise en œuvre effective⁴

La présente partie du rapport a pour objet d'évaluer la mise en œuvre des différentes dispositions prévues par le Plan d'action nationale et d'identifier les lacunes et les obstacles rencontrés pour cette mise en œuvre effective. La CNCDH formule également un certain nombre de recommandations pour y remédier. Reprenant le cadre des priorités fixé par le Plan d'action national et les mesures qu'il contient, la CNCDH a choisi d'examiner plus particulièrement les champs d'actions suivant :

- l'identification des victimes et la prévention des phénomènes de traite ;
- la situation administrative des victimes de traite (droit au séjour et accès à la protection internationale) ;
- l'offre d'hébergement, d'assistance et de prise en charge pour les victimes ;
- la prise en charge spécifique des mineurs victimes ;
- le renforcement de la coopération internationale pour lutter plus efficacement contre la traite et l'exploitation.

4. Comptes rendus disponibles sur le site www.contrelatraite.org.

CHAPITRE 1

MIEUX IDENTIFIER LES VICTIMES DE LA TRAITE ET RENFORCER LES MESURES DE PRÉVENTION

Identifier les victimes pour mieux les protéger

L'identification des victimes de la traite est la condition *sine qua non* de la garantie effective de leurs libertés et de leurs droits fondamentaux. En effet, de cette identification dépend leur accès à une assistance et à une protection. En revanche, les victimes potentielles ou avérées non identifiées sont en situation de danger, du fait notamment de l'emprise exercée par les membres des réseaux. À cela s'ajoute bien souvent un état de précarité sociale et administrative. En effet, lorsqu'elles sont étrangères et en situation irrégulière, les victimes vivent sous la menace permanente du prononcé et de l'exécution d'une mesure d'éloignement vers des pays d'origine où elles risquent de subir des mauvais traitements susceptibles de caractériser une violation de l'article 3 de la CESDH.

Cela dit, l'identification des victimes de traite constitue un processus complexe qui se heurte à de nombreux obstacles. La première difficulté réside dans le fait que les personnes concernées ne sollicitent que rarement de manière spontanée les forces de l'ordre ou les services sociaux soit parce qu'elles ne s'auto-identifient pas comme victimes, souvent par méconnaissance de leurs droits, soit que, par peur de représailles ou de pressions, elles fassent le choix de rester invisibles. Autre difficulté : les processus d'identification se heurtent fréquemment aux politiques migratoires mises en œuvre dans les pays, dès lors que les victimes de traite sont considérées non pas comme victimes, mais comme des personnes étrangères en situation irrégulière. À cet égard, les auditions conduites à la CNCDH ont amplement révélé une méconnaissance de la part des autorités policières et judiciaires de ce que sont la traite et l'exploitation, méconnaissance qui entrave considérablement l'identification des victimes. Ainsi, la traite est-elle trop souvent perçue comme un phénomène qui ne concernerait que les étrangers, alors que des Français en sont également victimes, sans que les pouvoirs publics en aient toujours connaissance. Enfin, parce que certaines formes d'exploitation (exploitation de la mendicité, incitation à commettre des délits) sont mal connues des autorités publiques, les personnes qui en sont victimes sont considérées comme des délinquants et traitées comme tels, alors qu'elles devraient être prises en charge en tant que victimes.

L'identification des victimes : une démarche proactive

Ce sont les pouvoirs publics qui doivent prendre en charge l'identification des victimes selon une démarche proactive, entendue comme « *le fait d'aller au-devant des victimes sans attendre qu'elles se revendiquent comme telles*¹ ». Cette démarche ne consiste donc pas à établir la preuve de la qualité de victime d'une personne. Il s'agit plutôt de repérer les éléments permettant de présumer qu'une personne est ou pourrait être victime.

La nécessaire mise en place de critères d'identification

En principe, seul le juge possède juridiquement le pouvoir de dire qui est victime de traite. En effet, une personne n'acquiert éventuellement cette qualité qu'à l'issue d'une procédure pénale² et n'est dès lors, auparavant, qu'une « victime présumée ». Pourtant, l'absence de décision définitive n'exclut pas qu'une personne donnée soit néanmoins victime de traite ou d'exploitation. Dans un tel cas de figure, son identification s'avère compliquée. C'est le cas, par exemple, lorsque, faute de preuves et en application du principe de la présomption d'innocence, l'affaire est classée ou le prévenu relaxé. Même en cas de condamnation, une victime de traite ou d'exploitation peut ne pas être reconnue comme telle au motif que les qualifications retenues ne couvrent pas spécifiquement de tels faits. Le respect des droits des victimes de traite ou d'exploitation ne saurait donc dépendre de la seule issue d'une procédure judiciaire. Les rédacteurs de la Convention de Varsovie, défendent cette position : « *une condamnation pénale n'est [...] nécessaire ni pour faire débiter ni pour faire aboutir le processus d'identification*³ ».

Le processus d'identification est long et complexe, parce que, en pratique, il est bien souvent difficile, voire impossible, d'identifier avec certitude des victimes de traite ou d'exploitation. Dans ces conditions, l'identification consiste à rechercher non pas les éléments à partir desquels l'on peut se convaincre qu'une personne est victime de traite (indices), mais les éléments à partir desquels on peut raisonnablement penser qu'elle l'est (indicateurs). En ce sens, les articles 10-2 et 13-1 de la Convention de Varsovie imposent aux États parties de considérer toute personne comme une victime dès lors qu'il existe « *des motifs raisonnables* » de croire qu'elle l'est. Afin de s'assurer qu'une victime de traite ou d'exploitation exerce effectivement les droits qui lui sont reconnus, elle doit pouvoir en bénéficier dès que des éléments concordants laissent présumer qu'elle l'est, peu important l'ouverture d'une enquête ou la coopération de la personne avec les autorités judiciaires.

Sont concernées par la mise en œuvre du processus d'identification toutes les « *autorités publiques qui peuvent être amenées à entrer en contact avec les victimes de la traite, par exemple les services de police, de l'inspection du*

1. CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, « Les Études de la CNCDH », La Documentation française 2010, p. 162.

2. En ce sens H. Jung, « Die Stellung des Verletzten im Strafprozess », *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 1981, p. 1149.

3. Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite Convention de Varsovie, *Rapport explicatif*, parag. 134.

*travail, des douanes, de l'immigration ou les ambassades et consulats*⁴». Plus récemment, la stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains 2012-2016 incite à mobiliser l'ensemble de la société : il est demandé aux États membres de créer « des mécanismes d'orientation nationaux, officiels et opérationnels » qui décrivent « les procédures pour mieux détecter, orienter, protéger et aider les victimes » et doivent « impliquer les diverses autorités publiques concernées ainsi que la société civile »⁵.

Il n'existe en France ni procédure formalisée ni critères d'identification d'une victime de traite. Il est pourtant essentiel que l'ensemble des services concernés soient mis en mesure de détecter, à partir de critères communs, une possible situation de traite ou d'exploitation, en particulier lorsque les personnes qui en sont victimes ne se considèrent pas comme telles ou sont présumées auteurs d'autres infractions (situation irrégulière, racolage public, vols répétés...). La mesure 1.2 du Plan d'action national « Organiser le travail d'administration pour une identification plus précise » entend pallier l'absence de procédure formalisée d'identification des victimes en prévoyant que, à chaque prise en charge par les services enquêteurs d'une victime supposée de la traite, une information systématique sera transmise à la préfecture. Cette information se fera par le biais d'une fiche de liaison révélant – chaque fois que nécessaire et à partir d'éléments objectifs recueillis auprès de la victime dans le cadre de l'enquête – l'existence de « motifs raisonnables » de croire que le ressortissant étranger est effectivement victime de traite des êtres humains. Le Plan précise qu'un modèle de fiche de liaison unique sera établi de manière à ce que les forces de sécurité disposent d'un seul moyen de transmission de l'information. Selon la MIPROF, cette fiche de liaison comportera les éléments suivants : l'état civil réel ou déclaré de la personne, ses conditions de voyage, les éléments relatifs à la forme d'exploitation, les éléments sur sa vulnérabilité ou encore les démarches entreprises ou envisagées. Cette fiche peut être utilisée soit d'initiative par les services d'enquêteurs, soit par les services de la préfecture qui sollicitent l'avis des services enquêteurs.

À ce jour, cette disposition du Plan d'action national n'a toujours pas été mise en œuvre, et les seuls outils à disposition des autorités compétentes sont la liste d'indicateurs pour l'identification des victimes de traite élaborée en 2009 par le Groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains⁶, et la Note-express de la Direction générale de la gendarmerie nationale⁷, qui instaure une procédure et des critères d'identification des victimes. Les critères retenus dans ces documents sont les suivants : la soustraction des documents d'identité, une liberté de mouvements restreinte, le fait de sembler être sous le

4. *Ibid.*, parag. 129.

5. Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 19 juin 2012, p. 7.

6. Groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains, instauré sur initiative conjointe des ministres de l'Intérieur et de la Justice, entre décembre 2008 et juillet 2010. Ce groupe de travail, préfigurant la MIPROF, était notamment chargé de l'élaboration d'un projet de Plan d'action national sur la lutte contre la traite des êtres humains.

7. Direction générale de la gendarmerie nationale, *Note-express n° 79000*, GEND/DOE/SDPJ/BPJ, 5 octobre 2012, p. 7.

contrôle d'une tierce personne, ou encore le fait de tenir un discours stéréotypé paraissant avoir été dicté par une tierce personne, enfin la perception d'un salaire anormalement bas et le fait d'être soumis à des conditions de travail difficiles.

La CNCDH invite le ministère de l'Intérieur et la MIPROF à mettre en œuvre, le plus rapidement possible, la mesure 1.2 du Plan d'action national, l'harmonisation du processus d'identification des victimes au sein des différentes administrations constituant un élément clé de la politique de protection des victimes de la traite⁸. L'élaboration de la fiche de liaison doit être l'occasion de définir une procédure d'identification des victimes de la traite reposant sur des critères précis. À cet égard, la mention dans le Plan d'action national de « *motifs raisonnables* » de croire qu'une personne est victime de traite est trop subjective et imprécise. La CNCDH recommande donc qu'elle soit explicitée. En outre, elle estime que l'établissement d'indicateurs ou critères d'identification des victimes de la traite doit se faire en concertation avec les associations spécialisées qui ont, en la matière, développé depuis de nombreuses années des outils et une expertise solide. À cette fin, les résultats du projet EuroTrafGuid⁹, dont la France a été partenaire, pourraient être utilement mobilisés.

Enfin, la CNCDH tient à signaler que la procédure d'identification des victimes telle qu'elle est conçue dans le Plan national d'action ne peut être satisfaisante, dans la mesure où elle se concentre exclusivement sur l'identification des victimes étrangères, sans que soient mentionnées les victimes françaises. Tout se passe comme si seules les premières pouvaient être victimes de traite et d'exploitation, alors que ce phénomène touche également des Français¹⁰. Il ressort des auditions conduites à la CNCDH que ceux-ci demeurent trop souvent invisibles et ne peuvent être rétablis dans leurs droits, à défaut de processus d'identification adapté. Dans ces conditions, la CNCDH recommande de ne pas omettre les spécificités relatives à l'identification des victimes françaises dans la définition des indicateurs.

8. Plusieurs associations ont informé la CNCDH du fait que, dans certaines préfectures, notamment à Paris, présenter un récépissé de dépôt de plainte pour traite des êtres humains ne permet pas d'obtenir un titre de séjour, la préfecture attendant la réaction du parquet pour statuer, plaçant ainsi la victime en situation irrégulière pendant plusieurs mois (cf. les contributions des associations CCEM, OICEM et ECPAT en réponse au questionnaire de la CNCDH).

9. Le projet EuroTrafGuid est une initiative conduite à l'échelle européenne. Il a été piloté par France Expertise en associant six pays partenaires (la Bulgarie, l'Espagne, la France, la Grèce, les Pays-Bas et la Roumanie). Inscrit dans Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains, ce projet a permis de développer, entre 2011 et 2013, des outils pratiques d'identification des victimes de traite des êtres humains, ainsi qu'un rapport de bonnes pratiques. <http://www.expertisefrance.fr/Domains-d-activite/Stabilite-Surete-et-Securite/EuroTrafGuid-identification-des-victimes-de-traite-des-etres-humains>

10. À titre d'exemple, en avril 2013, le CCEM a attiré l'attention de l'OCLTI sur la situation de deux personnes françaises, âgées respectivement de 61 et 71 ans, employées et logées dans des conditions indignes. Profitant de leur état de faiblesse, l'employeur les maintenait à son service sans limite de temps, les réduisant ainsi à un état de quasi-servitude. L'enquête ouverte par le procureur de la République d'Évry et confiée à l'OCLTI a permis d'établir des faits de traite, une dissimulation d'activité et un abus de vulnérabilité à l'égard des deux victimes soumises à un rythme de travail inhumain requérant une disponibilité totale, tant diurne que nocturne. Le 9 avril 2014, les auteurs ont été condamnés du chef de traite des êtres humains, le premier à une peine de cinq ans d'emprisonnement dont trois avec sursis et 33 000 euros d'amende, et le second à une peine d'emprisonnement de deux ans assortie d'une amende de 30 000 euros.

L'identification des victimes par les autorités compétentes

L'identification par les forces de sécurité

La circulaire du ministère de l'Intérieur du 19 mai 2015 sur les conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers, victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme rappelle aux préfets que l'identification des victimes de traite « est de la compétence exclusive des forces de l'ordre¹¹ ». Cette identification officielle constitue un préalable obligatoire à la demande d'admission au séjour au titre des dispositions de l'article L. 316-1 du CESEDA¹². Ainsi, le demandeur se prévalant de la qualité de victime de la traite doit être entendu par des personnels qualifiés des services de police ou des unités de gendarmerie¹³. Ces derniers doivent au demeurant rechercher des indices caractérisant des motifs raisonnables d'estimer qu'un étranger est victime de traite, notamment en recueillant des éléments sur l'identité de la personne, sur son trajet depuis son entrée en France¹⁴.

En outre, la circulaire précitée précise utilement que chaque préfecture devra désigner un « référent dédié pour l'accueil et le suivi des victimes¹⁵ ». Il s'agit un interlocuteur unique chargé des dossiers « Traite des êtres humains » et de l'accueil des victimes étrangères dans un lieu d'accueil spécifique garantissant le traitement confidentiel de la demande d'admission au séjour. La présence des représentants des associations est acceptée. À ce propos, la circulaire invite les préfectures et les forces de l'ordre « à porter la plus grande attention à la qualité des relations entretenues » avec le secteur associatif, et préconise le renforcement du dialogue et de la coopération avec les associations¹⁶. La CNCDH ne peut que saluer une telle initiative. En effet, si l'identification des victimes relève en principe de la seule compétence des services enquêteurs, son processus peut aussi être engagé par d'autres acteurs institutionnels ou issus de la société civile. Pour cette raison, la CNCDH rappelle que le travail des associations dans l'identification des victimes est essentiel, dès lors qu'elles sont, en pratique, très souvent le premier point de contact avec les victimes potentielles ou avérées de traite. De par leur présence sur le terrain, elles jouent, dans des conditions matérielles difficiles, un rôle considérable dans le premier accueil, l'orientation, l'accompagnement et la prise en charge des victimes. En conséquence, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de définir une politique ambitieuse en vue de soutenir et promouvoir le savoir-faire associatif, précisément en matière d'identification des victimes de traite. Les moyens alloués aux associations doivent être renforcés.

11. Ministre de l'Intérieur, circulaire du 19 mai 2015, NOR : INTV1501995N sur les conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers, victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme, p. 3.

12. Sur cette question, voir troisième partie, chap. 2, pp. 157-170 du présent rapport.

13. Circulaire précitée du 19 mai 2015, p. 4.

14. Circulaire précitée du 19 mai 2015, p. 3.

15. Circulaire précitée du 19 mai 2015, p. 10.

16. Circulaire précitée du 19 mai 2015, p. 11.

L'identification dans les procédures d'asile et de retour

Bien qu'elles soient explicitement désignées par circulaire précitée du 19 mai 2015 comme étant exclusivement compétentes pour identifier les victimes de traite des êtres humains, en pratique, les forces de l'ordre n'agissent pas seules à cette fin. La détection de telles victimes peut également être réalisée par les agents de l'Office français pour les réfugiés et les apatrides (OFPRA) qui, à partir de l'été 2013, a fait des besoins de protection liés à la traite une priorité. Un groupe de référents sur la traite des êtres humains a ainsi été mis en place pour permettre une meilleure instruction des dossiers et pour mieux prendre en compte la vulnérabilité des victimes de traite en identifiant leurs besoins spécifiques de protection (voir *infra*¹⁷).

La détection aux frontières

L'identification des victimes de traite des êtres humains doit être impérativement réalisée à la frontière. Le renforcement des contrôles qui en découle ne doit pas porter préjudice aux exigences de libre circulation. Il ressort des auditions conduites à la CNCDH que la lutte contre les filières d'immigration irrégulière à des fins de traite et d'exploitation constitue l'une des priorités de la Direction centrale de la police aux frontières, qui bénéficie pour cela du soutien de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titres (OCRIEST). L'OCRIEST a pour mission de centraliser et d'analyser les informations opérationnelles recueillies, avant de les transmettre aux services d'investigation compétents, nationaux et internationaux. À partir des informations fournies par l'OCRIEST, l'Unité de coordination opérationnelle de la lutte contre le trafic et l'exploitation des migrants (UCOLTEM) rassemble et transmet le(s) renseignement(s) opérationnel(s) aux services compétents nationaux et/ou étrangers. Cette unité est en charge d'autres missions concourant au même but, à savoir renforcer la coordination des services français et étrangers compétents en matière de lutte contre les réseaux d'immigration irrégulière, coordonner les actions opérationnelles, et porter à la connaissance des autorités judiciaires toute information utile. Si l'objectif premier de ce dispositif réside dans le démantèlement des filières d'immigration irrégulière, d'emploi d'étrangers sans titre ou de fraude documentaire facilitant ces infractions, il permet également d'identifier, parmi les victimes de ces filières, celles qui sont soumises à la traite et à l'exploitation. La CNCDH recommande néanmoins aux pouvoirs publics de s'assurer que la traite, en tant que phénomène distinct de l'immigration irrégulière, est pleinement prise en compte dans le cadre de l'action des services de police aux frontières.

L'identification des victimes de traite peut également avoir lieu au moment d'une demande de visa auprès des autorités consulaires. Lorsqu'une personne dépose une telle demande, elle se trouve dans l'obligation de présenter des documents indiquant l'objet du voyage projeté. Les agents consulaires peuvent procéder à des entretiens avec les demandeurs de visa afin de s'assurer de leur bonne foi et de leur intégrité. En cas de doute, ils peuvent également effectuer

17. Se reporter à la troisième partie, chap. 2, pp. 170-181, du présent rapport, qui est consacrée à la protection internationale des victimes de traite et d'exploitation.

des vérifications portant sur les « répondants » en France, qui prennent en charge et accueillent les demandeurs de visa. Les agents des services des visas disposent de plus de bases de données où sont mentionnées les personnes faisant l'objet d'un signalement négatif, notamment celles figurant au Système d'information Schengen (SIS) ou au fichier des personnes recherchées. Dans certains postes-frontières, les agents bénéficient de l'appui d'attachés de sécurité intérieure ayant une bonne connaissance des filières criminelles et de la fraude documentaire. En fonction des éléments recueillis soit au niveau local, soit sur l'accueillant en France, si l'agent chargé de l'instruction de la demande de visa soupçonne l'existence d'un cas de traite (que le demandeur soit susceptible d'être victime ou de prendre une part active dans la commission de l'infraction), il doit aussitôt surseoir à l'examen de la demande et en référer à sa hiérarchie aux fins de saisine, pour enquête, du représentant des services du ministère de l'Intérieur (attaché de sécurité intérieure ou Direction de la coopération internationale), exerçant ses fonctions au sein du poste-frontière. En l'absence d'un tel représentant, la demande d'enquête est adressée au poste le plus proche pourvu d'une telle compétence. L'enquête peut s'effectuer, selon le cas, de concert avec les forces de police du pays de résidence du demandeur qui prennent alors les dispositions nécessaires pour assurer la protection de la victime potentielle et procéder au démantèlement du réseau.

Selon la MIPROF, une attention particulière est apportée dans le cadre de cette procédure aux mineurs : vérification des autorisations parentales de sortie du territoire, limitation de la durée de validité des visas, comparution personnelle. L'exercice en France de certaines professions (danseuses, mannequins par exemple) fait également l'objet d'une vigilance particulière¹⁸.

Si les mesures visant à identifier les potentielles victimes de traite lors de la délivrance des visas sont à saluer, la CNCDH rappelle qu'il est également du devoir des autorités consulaires de s'assurer que ces victimes potentielles se voient délivrer des informations appropriées quant à leurs droits. Elle recommande que ces renseignements leur soient donnés de manière intelligible, dans une langue ou un dialecte qu'elles comprennent.

L'identification des victimes par l'Inspection du travail

Les inspecteurs du travail sont des acteurs clés de l'identification des victimes de traite et d'exploitation, dès lors qu'ils ont, aux termes de l'article L. 8112-2 du code du travail¹⁹, compétence pour contrôler toute forme de travail illégal et constater les abus de vulnérabilité. Si ces agents de l'Inspection du travail n'ont pas compétence pour rechercher et constater les infractions pénales de traite des êtres humains, ils peuvent jouer un rôle dans la détection de tels faits,

18. Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), *Rapport à la Commission européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2001-2014*, 2014, p. 24.

19. Article L. 811-2 du code du travail : « Les inspecteurs du travail constatent également : 1° Les infractions commises en matière de discriminations prévues au 3° et au 6° de l'article 225-2 du code pénal, les délits de harcèlement sexuel ou moral prévus, dans le cadre des relations de travail, par les articles 222-33 et 222-33-2 du même code ainsi que les infractions relatives aux conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité des personnes, prévues par les articles 225-13 à 225-15-1 du même code. »

ainsi que dans le signalement aux procureurs de la République²⁰, les services de police et de gendarmerie pouvant ensuite être saisis pour enquête par le ministère public.

À cet égard, le Plan d'action national prévoit dans sa mesure 13 d'«élargir le domaine de compétence des inspecteurs du travail à la constatation des infractions de traite des êtres humains», de donner compétence aux inspecteurs du travail pour constater par procès-verbal les situations illégales de «traite des êtres humains, de soumission à du travail ou des services forcés, à de l'esclavage ou à des pratiques analogues à l'esclavage». Les ONG sont extrêmement favorables à cette extension de compétence²¹, l'exemple belge en ayant démontré toute la pertinence²².

En l'absence de mise en œuvre de la mesure 13, il n'existe pas à ce jour au sein de l'administration du travail de méthodes conçues spécialement pour la détection des phénomènes de traite. L'objectif prioritaire de l'inspection du travail et sa principale activité étant la détection du travail illégal²³, l'éventuelle commission d'infraction(s) de traite n'est pas recherchée spécifiquement et les victimes de traite sont rarement identifiées en tant que telles sur le terrain. Cette situation regrettable résulte notamment de ce que les inspecteurs du travail ne sont pas formés à la détection de faits de traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail. Ils se contentent parfois de distribuer aux travailleurs qu'ils rencontrent dans le cadre de leurs missions des fiches disponibles en six langues pour les sensibiliser à la traite et leur permettre de réaliser qu'ils en sont peut-être eux-mêmes victimes. Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que s'inquiéter de l'absence d'identification appropriée des victimes de traite aux fins d'exploitation par le travail, car cela conduit en pratique à considérer ces personnes comme des travailleurs migrants irréguliers, qui n'ont, de ce fait, aucun accès aux dispositifs spécifiques de protection dédiés à la traite et vivent sous la menace permanente de l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Au regard de ce qui précède, la CNCDH invite le ministère du Travail à mettre en œuvre la mesure 13 du Plan d'action national. Elle recommande donc la modification de l'article L. 8112-2 du code du travail. Cette modification pourrait intervenir soit par l'adoption de la proposition de loi relative aux pouvoirs de l'Inspection du travail en cours de discussions au au Parlement²⁴, soit en vertu

20. Code de procédure pénale, art. 40 : «Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations, et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1. Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.»

21. C'est notamment la position du CCEM, de l'OICEM et de l'Ac. Sé dans leurs réponses au questionnaire de la CNCDH en vue de l'établissement du présent rapport.

22. En Belgique, l'Inspection sociale et du travail fait partie des principaux acteurs impliqués dans les programmes d'identification et d'assistance des victimes et de lutte contre les réseaux. C'est d'ailleurs elle qui oriente bon nombre de personnes victimes de traite vers les trois services spécialisés et agréés pour assurer la protection et la prise en charge des victimes. Ainsi, en 2012, le centre d'hébergement Pag Asa a accueilli 28 personnes victimes de traite aux fins d'exploitation par le travail contre 24 personnes victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle.

23. De l'aveu même du ministère du Travail, dans sa contribution adressée à la CNCDH.

24. Assemblée nationale, *Proposition de loi n° 1848 relative aux pouvoirs de l'Inspection du travail*, enregistrée le 27 mars 2014 et présentée par Bruno Le Roux et autres.

de l'article 261 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques²⁵ qui dispose que : « le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi et modifiant le code du travail afin de renforcer le rôle de surveillance et les prérogatives du système d'inspection du travail, étendre et coordonner les différents modes de sanction et, en matière de santé et de sécurité au travail, réviser l'échelle des peines ». Le Gouvernement pourrait ainsi étendre les compétences de l'Inspection du travail à la constatation et l'établissement de procès-verbal pour les infractions de traite, de travail forcé et de servitude. La CNCDH rappelle que cette extension de compétences doit s'accompagner d'une augmentation des moyens humains et de formation au sein de l'Inspection du travail.

En outre, le ministère du Travail indique dans la contribution adressée à la CNCDH qu'il « ambitionne de sensibiliser et de mobiliser les agents de l'Inspection du travail afin de mener une politique d'action proactive ». Pour sa part, la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) a, lors de sa réunion du 12 février 2015, intégré dans ses axes de travail la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, notamment :

- la désignation de référents traite dans les unités territoriales ;
- l'élaboration d'une fiche Direction générale du travail (DGT) relative à la réglementation sur la traite et à l'identification des victimes de la traite à des fins d'exploitation économique ou par le travail ;
- l'élaboration d'un manuel méthodologique sur la traite.

La CNCDH regrette que ces mesures, dont il convient de souligner la pertinence, ne soient pour le moment que des déclarations d'intention dépourvues de toute application. Il en est de même s'agissant de la convention-cadre nationale de partenariat avec les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales de travailleurs de prévention de la traite des êtres humains. Cette convention doit déterminer la nature et les modalités de mise en œuvre des différentes actions sur lesquelles s'engageront les signataires en matière de lutte contre la traite des êtres humains à des fins économiques. La CNCDH invite le ministère du travail à se mobiliser pour que les négociations relatives à cette convention cadre aboutissent dans les plus brefs délais.

Le rôle essentiel des associations spécialisées en matière de traite et d'exploitation des êtres humains dans l'identification des victimes

Il a déjà été évoqué que, en pratique, ce sont bien souvent les associations qui sont à l'origine des démarches entreprises par les victimes de traite auprès des autorités pour la reconnaissance de leur statut de victime.

La circulaire précitée du 19 mai 2015 invite certes les acteurs concernés à admettre l'intervention des associations reconnues pour leur action d'aide aux victimes, mais elle souligne néanmoins que ces associations « ne sont pas qualifiées pour désigner les personnes qui peuvent prétendre au bénéfice du

25. Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

dispositif [de l'article L. 316-1 du CESEDA] et en particulier pour évaluer les probabilités qu'un étranger soit effectivement victime de traite». De plus, cette circulaire ne présente aucun caractère contraignant, et bien souvent l'implication des ONG dans la phase initiale d'identification se résume au simple contact pris avec les services de police et de gendarmerie lorsqu'elles suspectent la commission de faits de traite. Cela dit, plusieurs ONG ont informé la CNCDH de cas dans lesquels des plaintes de victimes potentielles de traite, pourtant accompagnées de représentants du secteur associatif, n'auraient pas été reçues par les services de police, alors même que le dépôt de plainte conditionne la suite de la procédure d'identification et l'accompagnement de ces victimes²⁶.

Afin de remédier à cette situation, la mesure 1.1 du Plan d'action national prévoit de « *consolider le travail des associations qui vont au-devant des communautés à risque de traite ou viennent interrompre le chemin de la traite par le recrutement de médiateurs culturels* ». Plus concrètement, il est prévu de procéder au recrutement de cinquante médiateurs culturels afin de faciliter les actions de prévention et de détection menées par les associations spécialisées. La médiation culturelle constitue un outil important pour la compréhension et la construction du lien de confiance avec les victimes, elle aide les personnes à comprendre ce qui leur arrive et à prendre des décisions adaptées. Les médiateurs culturels aident aussi les travailleurs sociaux à capter des signes, des symboles, spécifiques à chaque groupe culturel, signes et symboles que ces travailleurs sociaux ne perçoivent pas forcément. Cette interaction entre les travailleurs sociaux et ces populations vulnérables est essentielle pour la transmission de l'information, le repérage et la mise en confiance des victimes.

À cet égard, la CNCDH se doit néanmoins de rappeler que les médiateurs culturels ne sont pas les seuls acteurs non institutionnels compétents en matière d'identification des victimes, et que leur intervention peut orienter le travail social vers une approche culturaliste qui n'est pas toujours pertinente. Afin d'éviter certains écueils, il faut que les postes de médiateurs culturels soient positionnés au sein d'équipe pluridisciplinaires de travailleurs sociaux ; les médiateurs devront être spécifiquement formés à la détection et la prise en charge des victimes de traite, quelle que soit la forme d'exploitation (il convient donc de prévoir des budgets de formation en plus des financements liés à la création des postes).

Les postes de médiateurs culturels impliquent en outre des actions plus larges que la détection. Le recours aux médiateurs culturels doit pouvoir intervenir à chaque étape du parcours de la victime : de la détection à la stabilisation. Leur intervention pourra être sollicitée pour :

- l'explication des droits dont peuvent disposer les victimes ;
- l'apprentissage des codes culturels pour les équipes sociales et les représentations liées à la dimension culturelle (représentation du corps, des maladies, du soin, représentation de la femme...). Il est également important de former les équipes à prendre conscience de ses propres codes culturels, afin de pouvoir établir un vrai dialogue.

26. S. O'Dy, présidente du CCEM, et B. Bourgeois, juriste-plaidoyer au CCEM, *Audition du 19 novembre 2014* ; N. Hriech Wahabi, directrice de l'OICEM, *Audition du 3 juillet 2015*.

– une consolidation du récit de la victime. La consolidation du récit est un facteur important dans la prise en charge de la personne victime. Elle est utile pour le dépôt de plainte par exemple ou pour une demande d’asile.

Pour la CNCDH, le soutien apporté au travail des associations, prévu par la mesure 1.1, ne devrait pas consister dans le seul recrutement de médiateurs culturels. Il devrait avant tout s’attacher à renforcer le caractère multidisciplinaire des méthodes d’identification des victimes en systématisant la coopération des autorités compétentes avec les ONG spécialisées. Mettre à disposition des autorités compétentes des procédures et des outils harmonisés et partagés présente un caractère essentiel, mais ne saurait suffire. Des actions de formation sont également nécessaires.

Former les professionnels à l’identification des victimes de traite et d’exploitation des êtres humains

Pour être pleinement efficaces, les procédures d’identification mises en œuvre (ou dont la mise en œuvre est prévue) doivent impérativement s’accompagner d’actions de formation. C’est d’ailleurs ce qu’exige la Convention de Varsovie : *« Chaque partie s’assure que ses autorités compétentes disposent de personnes formées et qualifiées dans la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et dans l’identification des victimes »* (article 10). En effet, sans formation appropriée, on ne saurait attendre d’une personne qu’elle puisse déceler l’existence potentielle de faits de traite ou d’exploitation – dont la définition juridique est complexe²⁷ – derrière l’apparence trompeuse d’une situation d’enfance en danger, de migration irrégulière, de travail illégal, de prostitution, de violence, de vol en récidive... Il convient donc de dispenser une formation spécialisée relative à la détection de la traite et de l’exploitation à tous ceux que leurs fonctions peuvent conduire à être confrontés à de tels faits, y compris les travailleurs sociaux ou les agents de santé publique.

Présentation des actions de formation existantes

Il existe actuellement en France un certain nombre d’actions de formation à destination des professionnels susceptibles d’être en contact avec des victimes de traite des êtres humains. Elles sont malheureusement disparates, éparpillées et réalisées sans coordination entre les différents acteurs concernés, ce qui nuit indéniablement à leur efficacité.

Les actions de formation à destination des forces de l’ordre

Les premiers destinataires de ces actions de formation sont les services d’enquête. Des DVD de sensibilisation réalisés par le Groupe de travail interministériel sur la lutte contre la traite des êtres humains, sur proposition de l’association ALC, ont été distribués dans les services de police et les unités de gendarmerie. Un kit d’information est également à disposition de l’ensemble des acteurs judiciaires via l’intranet du ministère de la Justice. De son côté, la Direction générale de la police nationale a mis en place un outil de formation de premier niveau destiné

27. Voir première partie, chapitre 3, pp. 59-80 du présent rapport.

à sensibiliser les policiers à la traite des êtres humains. La gendarmerie nationale a, quant à elle, publié la *Note-express du 5 octobre 2012*²⁸ sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui a été reprise au niveau local et commentée en séance d'instruction collective au sein des compagnies de gendarmerie.

S'agissant des offices centraux spécialisés du ministère de l'Intérieur et, plus généralement, de la police nationale, le GRETA a relevé en 2013 qu'aucun module de formation initiale ou continue spécifique à la traite n'existait dans le cadre des offices relevant de la police nationale ou pour les personnels de police nationale concernés²⁹. La formation semble alors se faire en interne, à partir de l'expérience de collègues et de leur pratique. Bien que l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH) organise des stages opérationnels en immersion ou que l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) propose un système de formation en cascade avec des formateurs-relais, ces actions ne constituent pas des modules spécifiques à la traite. Le phénomène de la traite et de l'exploitation des êtres humains semble être évoqué de façon plus ou moins directe, au gré des programmes de formation initiale, promotionnelle ou continue, à destination des services de polices et des unités de gendarmerie nationales

Les actions de formation à destination des magistrats

L'École nationale de la magistrature (ENM) a mis en place, dans le cadre de la formation continue, une session de formation des magistrats à partir de 2012. Elle regroupe annuellement une trentaine de magistrats et une vingtaine de gendarmes et de policiers affectés dans des unités ou des services concernés ou susceptibles d'être concernés par la lutte contre la traite des êtres humains. Cette formation, qui privilégie l'approche intégrée de la lutte contre la traite, permet d'aborder :

- la définition du phénomène, notamment à l'aune des instruments juridiques en vigueur dont les textes internationaux et l'incrimination prévue par l'article 225-4-1 du code pénal ;
- les moyens opérationnels disponibles, de l'enquête et du traitement judiciaire ;
- les critères d'identification des victimes ; la coopération internationale en matière de lutte contre la traite.

Les responsables des différents offices centraux de lutte contre la traite des êtres humains, des associations spécialisées, des magistrats issus des juridictions interrégionales spécialisées, des magistrats du siège, ou encore la MIPROF, interviennent dans le cadre des sessions de formation menées à l'ENM. Enfin, cette grande école organise chaque année pour les magistrats un ou deux stages individuels, d'une durée d'une semaine, auprès de l'OCRTEH.

Les actions de formation à destination des inspecteurs du travail

La Direction générale du travail du ministère du Travail a mis en place une formation à destination des agents de constatation. Elle est dispensée à l'Institut

28. Direction générale de la gendarmerie nationale, *Note-express n° 79000*, GEND/DOE/SDPJ/BPJ, 5 octobre 2012.

29. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 28 janvier 2013, parag. 75.

national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) et fait intervenir l'OCLTI aux côtés des formateurs de l'institut. Elle porte sur le volet judiciaire de la lutte contre la traite.

Des formations sont également proposées au sein des instituts régionaux de formation dans le cadre de la formation continue des inspecteurs du travail. Les Cellules départementales de lutte contre le travail illégal et la fraude (CeL-TIF), compétentes localement pour lutter contre la traite des êtres humains, contribuent à sensibiliser et à former les inspecteurs du travail en organisant des sessions sur cette question.

Les actions de formation à destination des acteurs sociaux

Des formations sont organisées par le secteur associatif, principalement à destination des acteurs sociaux. En 2013, le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) du ministère de la Santé, des Affaires sociales et des Droits des femmes a lancé un appel d'offres auprès des associations pour conduire le programme de formation des chargées de mission aux Droits des femmes et à l'Égalité dans les départements de métropole et d'outre-mer. C'est l'association ALC, œuvrant à Nice, qui a été choisie pour diriger cette formation. Elle organise annuellement quatre sessions collectives dans les services du SDFE, sis à Paris. Ce programme est complété par des journées d'immersion sur le terrain, réalisées par l'association, à la demande des chargés de mission aux Droits des femmes et à l'Égalité. Ces formations regroupent un public pluridisciplinaire composé de représentants des services d'enquête, de la direction départementale de la cohésion sociale, d'associations, des collectivités territoriales et de l'administration préfectorale.

Les personnels des centres d'hébergement et de réinsertion sociale bénéficient également de sessions de formation proposées par les différentes associations spécialisées dans l'accompagnement et l'insertion des victimes de la traite des êtres humains.

Notons que l'association ECPAT-France mène des actions spécifiques auprès de la Brigade de protection des mineurs (BPM) pour la détection de l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales. Dans ce cadre, ECPAT-France, la BPM et la préfecture de police de Paris ont édité un guide de bonnes pratiques à destination des services de police et de gendarmerie. S'inspirant de l'expérience de la BPM, l'objectif de ce document est de renforcer les moyens de lutte contre ce phénomène en y rendant attentifs les services de police et en renforçant la coopération des acteurs institutionnels et associatifs.

Le CCEM, quant à lui, sensibilise les professionnels du travail social et du droit à l'identification des victimes de traite à des fins économiques, avec le soutien du Conseil régional d'Île-de-France. Ces formations s'adressent à des professionnels susceptibles de rencontrer des victimes de traite, et ont pour objectif de leur fournir des outils pratiques destinés à l'identification de ces dernières. Elles proposent une approche générale des formes contemporaines d'esclavage et de traite, avant d'approfondir plus spécifiquement la compréhension des mécanismes de traite à des fins d'exploitation par le travail en précisant les indicateurs qui y sont liés. Ces formations s'attachent enfin à déconstruire les idées reçues sur les victimes de traite et les exploitateurs.

Les évolutions souhaitables de l'offre de formation

Conscient de l'insuffisance des formations existantes, le Gouvernement a décidé de consacrer la mesure 2 du Plan national d'action contre la traite des êtres humains au développement de la formation des professionnels à l'identification et à la protection des victimes.

Le Plan confie tout d'abord à la MIPROF, en partenariat avec les ministères et les organismes concernés, la réalisation d'un état des lieux des outils pédagogiques, des modules des cursus initiaux et des stages de formation continue existants. À la suite de ce recensement, qui – à la connaissance de la CNCDH – n'a pas encore été achevé, de nouveaux outils pédagogiques complémentaires devront être élaborés en collaboration avec les administrations concernées et les organismes de formation, mais également avec les associations spécialisées. L'objectif affiché par le Plan est l'harmonisation et la mutualisation des formations afin de permettre à l'ensemble des acteurs de disposer d'un corpus commun de connaissances. Pour assurer la mutualisation et l'accessibilité des ressources pédagogiques, le Plan prévoit la création d'un site internet dédié.

En outre, le Plan précise que les outils de formation élaborés dans ce cadre porteront sur l'identification des victimes, les droits dont elles bénéficient, les procédures à engager pour les faire valoir, les dispositifs de protection adaptés à chaque catégorie de victime et le rôle des autres partenaires. La CNCDH tient à saluer cette initiative dans la mesure où la majorité des outils de formation existant à ce jour est centrée sur l'identification et la répression des auteurs de traite plus que sur l'identification et la prise en charge des victimes. L'évolution du contenu de la formation préconisée par le Gouvernement est conforme aux stipulations de la Convention de Varsovie, ainsi qu'aux dispositions de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011.

La CNCDH salue également le fait que ces outils de formation soient à destination de publics très larges et variés. Sont en effet concernés les médecins, les personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les avocats, les personnels enseignants et d'éducation, les personnels de la police et de la gendarmerie nationales, les personnels de l'OFPPA, les inspecteurs du travail, les personnels consulaires, les agents des services pénitentiaires, les douaniers et les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). La CNCDH se félicite que soient inclus dans la liste des destinataires de l'offre de formation les médecins et les personnels médicaux et paramédicaux, dès lors qu'ils sont bien souvent les uniques interlocuteurs des personnes victimes de traite et d'exploitation, en particulier les victimes d'exploitation sexuelle ou d'exploitation domestique. Elle regrette en revanche que les travailleurs sociaux soient cités de manière générale, sans que les professionnels de la protection de l'enfance, en particulier les personnels de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) soient explicitement désignés, alors qu'ils sont les mieux placés pour prendre en charge des mineurs potentiellement victimes de traite (on pense notamment aux mineurs isolés étrangers, aux mineurs prostitués ou aux mineurs contraints à commettre des délits).

Si la CNCDH salue la pertinence des dispositions prévues par la mesure 2 du Plan d'action nationale, elle s'inquiète néanmoins du retard pris dans leur

mise en œuvre. À ce propos, la MIPROF a certes fait état de la mise en place de groupes de travail consacrés à la conception d'outils de formation³⁰, mais ceux-ci n'ont abouti à aucune réalisation concrète. À ce jour, aucun nouvel outil de formation n'a été publié et le site internet dédié n'existe pas.

Au regard de ce qui précède, la CNCDH invite la MIPROF, les ministères et les organismes concernés à ne pas retarder davantage l'élaboration et la publication de nouveaux outils de formation, harmonisés et mutualisés, et à s'assurer que ces outils prendront effectivement en compte l'ensemble des formes d'exploitation visées par la traite, et pas uniquement la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail.

Prévenir les actes de traite et d'exploitation

Un acte criminel efficacement prévenu est un acte criminel qui n'a pas lieu, c'est pourquoi les actions de prévention visant à réduire la traite et l'exploitation des êtres humains sont fondamentales. Selon le haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, les États « *ont la responsabilité, au regard du droit international, d'agir avec la diligence voulue pour prévenir la traite*³¹ ». On peut remarquer, à ce titre, que l'ensemble des textes internationaux spécifiques à la traite ou à l'exploitation encourage les États à adopter une stratégie globale de lutte contre la traite comprenant des mesures destinées non seulement à sanctionner ceux qui en sont les auteurs et à protéger ceux qui en sont les victimes, mais aussi à prévenir sa réalisation³².

La prévention de la traite et de l'exploitation déborde les champs de la répression et de la protection, en intervenant auprès de personnes qui ne sont ni auteurs ni victimes de faits de traite ou d'exploitation, mais qui peuvent devenir l'un ou l'autre, à des degrés divers et selon une probabilité plus ou moins forte. À destination de ce public large, les textes internationaux spécifiques à la traite ou à l'exploitation prévoient généralement l'organisation de campagnes d'information, de sensibilisation, de formation, voire d'éducation³³. Le Plan d'action national affiche cette ambition préventive dans son premier objectif, au travers des mesures 3 « Informer et sensibiliser le grand public » et 4 « Sensibiliser les publics à risque ». Le Protocole de Palerme et la Convention de Varsovie

30. La CNCDH a notamment eu connaissance de la mise en place d'un groupe de travail réunissant la DGT, l'OCLTI, TRACFIN et le CCEM sur le renforcement de la formation des inspecteurs du travail.

31. Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations*, Texte présenté au Conseil économique et social comme *addendum* au rapport du haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), 2002, principe 2, p. 1.

32. Voir notamment le Préambule et l'article 2 du Protocole de Palerme, 2000; l'article 1^{er} de la Convention de Varsovie, 2005 et l'article 1^{er} de la directive n° 2011/36/UE, 2011.

33. 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 adopté par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000, art. 9-2; Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 55/25 du 15 novembre 2000, art. 3-1 et 31-5; Protocole de Palerme, 2000, art. 9-2; *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations* du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, 2002, directive 7-5; Convention de Varsovie, 2005, art. 5-2; directive 2011/36/UE, 2011, art. 18.

appellent en outre les États à s'efforcer d'engager des « recherches » pour mettre au point des moyens de prévention efficaces³⁴. De telles recherches s'avèrent nécessaires notamment pour identifier et agir sur les causes structurelles de la traite et de l'exploitation.

Informer et sensibiliser le grand public

L'un des principaux freins à une lutte efficace contre la traite des êtres humains est la méconnaissance du phénomène, largement ignoré par la plupart de nos concitoyens. Au-delà des actions de formation à destination des professionnels directement concernés, il convient donc de mener des actions de sensibilisation auprès du grand public, mais également et surtout auprès des personnes susceptibles d'être confrontées à un cas de traite et d'exploitation. En France, la définition complexe de la traite et de l'exploitation peut laisser certaines personnes dans l'ignorance du caractère criminel du comportement qu'elles envisagent soit d'adopter à l'égard d'autrui, soit d'accepter de la part d'autrui. L'information fournie peut alors être cruciale pour éviter que les premières ne deviennent auteurs et les secondes victimes de faits de traite ou d'exploitation.

Comme c'est le cas en matière de formation à l'identification des cas de traite, la CNCDH a pu constater qu'il existe actuellement en France un certain nombre d'actions d'information et de sensibilisation, mais elles sont malheureusement peu trop peu nombreuses, éparpillées et réalisées sans coordination entre les différents acteurs concernés. La CNCDH constate que les pouvoirs publics n'ont à ce jour pas lancé de campagne de sensibilisation nationale sur la traite des êtres humains, alors même que c'était une demande forte du GRETA en 2013³⁵. La CNCDH recommande au Gouvernement de sensibiliser davantage le grand public aux différents types de traite et de victimes, elle considère que, pour ce faire, le Gouvernement devrait organiser des campagnes d'information et de sensibilisation, en y associant la société civile. Les actions prévues dans le Plan national lui semblent à ce titre tout à fait adaptées et devront être mises en œuvre. Il est en effet prévu de déployer une large campagne d'affichage dans les lieux publics fortement fréquentés par le grand public (aéroports, gares ferroviaires et routières). Parallèlement à cette action, le Gouvernement proposera à plusieurs grands aéroports et gares de mener un travail commun afin de s'assurer que toute personne transitant par le territoire national bénéficie d'une information accessible sur « *la France territoire des droits de l'homme et des droits de la femme* », cette information détaillant notamment les conditions dans lesquelles est assuré le respect des droits fondamentaux en France. D'autres actions doivent venir compléter cette action principale. Une campagne de sensibilisation sur internet sera lancée, au moyen de clips vidéos diffusés sur les réseaux sociaux et les sites institutionnels, et un site internet sera créé afin de présenter les différentes formes de traite et l'ensemble des sites existants, notamment ceux des associations spécialisées et d'aide aux victimes. Enfin, un

34. Protocole de Palerme, 2000, art. 9-2, Convention de Varsovie, 2005, art. 5-2, *Rapport explicatif de la Convention de Varsovie*, parag. 103.

35. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, parag. 106.

dépliant sur les moyens de lutter contre la traite et la conduite à tenir en cas d'identification d'une victime potentielle sera diffusé dans les services accueillant du public, mairies, préfectures, commissariats de police et brigades de gendarmerie, tribunaux, services d'urgence des hôpitaux, maisons de la justice et du droit ainsi que les locaux associatifs.

Les ONG spécialisées mènent régulièrement quant à elles des initiatives, notamment sous la forme de campagne d'affichage, afin de sensibiliser le grand public à différents types de traite, avec les moyens qui sont les leurs. À titre d'exemple, le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) a organisé plusieurs campagnes d'affichage au cours des dernières années dans le métro parisien avec le concours bénévole d'une agence de publicité. Le Secours catholique, qui est à l'initiative du Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », se mobilise également en organisant des rencontres sur le thème de la traite des êtres humains en France et à l'étranger, souvent en lien avec les municipalités, auxquelles participent les associations concernées et les institutions. Chaque année, depuis sa création, le Secours catholique s'implique autour de la Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains³⁶ pour informer, former des professionnels et sensibiliser le grand public aux questions relatives à la traite via le *Message du Secours catholique*³⁷ ou le site internet de l'association. Le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », qui regroupe 25 associations se situant dans le champ de la traite des êtres humains³⁸, œuvre lui aussi pour la sensibilisation du grand public, notamment par la création d'un site internet³⁹. Cet espace permet aux visiteurs de s'informer sur les différents types de traite, leurs caractéristiques et la législation correspondante en vigueur, d'être tenus informés des différentes réunions auxquelles se rend le Collectif, mais également de consulter des vidéos de sensibilisation ou des témoignages d'anciennes victimes. Ce site constitue un outil précieux dans la lutte contre la traite et la sensibilisation du grand public grâce à son contenu complet sur ces questions. Plus récemment, le Collectif a participé à la réalisation de l'ouvrage *Les Nouveaux Visages de l'esclavage* qui, en s'appuyant sur différents témoignages de victimes, analyse les systèmes qui organisent la traite et tente de démontrer qu'il est possible de lutter contre ce fléau. Les outils mis à disposition par le Collectif vont être enrichis au premier semestre 2016 par de nouveaux outils de sensibilisation, d'identification et d'accompagnement des mineurs victimes de traite (courts-métrages, bandes dessinées, guide de repérage pour les bénévoles).

36. Cette journée se déroule le 18 octobre de chaque année.

37. Publication mensuelle du Secours catholique à destination des donateurs, disponible sur le site du Secours catholique : <http://www.secours-catholique.org/nous-connaître/nos-publications/messages/>

38. Ces 25 associations sont : Action catholique des femmes, AFJ, Agir contre la prostitution des enfants, Agir ensemble pour les droits de l'homme, Amicale du Nid, Amis du Bus des femmes, Armée du salut, Association pour la réadaptation sociale, Cimade, Comité Contre l'esclavage moderne, Comité protestant évangélique pour la dignité humaine, Congrégation des sœurs du Bon Pasteur, Conseil français des associations pour les droits de l'enfant, ECPAT France, Fédération de l'entraide protestante, Espoir CFJD-Jeunes errants, Fondation Scelles, Hors la Rue, Justice et Paix France, Les Champs de Booz, Mouvement du Nid, Organisation internationale contre l'esclavage moderne, Planète Enfants, SOS Esclaves, Secours catholique-Caritas France.

39. www.contrelatrite.org

Pour soutenir ce travail de sensibilisation des associations et en attendant le lancement de la campagne nationale d'information, la CNCDH invite le Gouvernement à faire de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une « grande cause nationale ». Ce label gouvernemental permet chaque année à un organisme à but non lucratif ou à des organismes regroupés en un collectif d'obtenir des diffusions gratuites auprès des sociétés publiques de radio et de télévision pour une campagne de communication et de mobilisation en faveur d'un thème d'intérêt public, qui change tous les ans. La thématique labellisée bénéficie ainsi d'une visibilité large auprès du grand public et des institutions, ce qui peut contribuer à développer, à renforcer et à rendre plus efficaces les actions qui lui sont liées.

Dans le cadre de la sensibilisation à la traite des êtres humains, l'Éducation nationale occupe une place importante. Afin de couvrir le champ de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, l'action du ministère se déploie suivant trois entrées :

- l'éducation à la sexualité, inscrite dans les articles L. 121-1 – qui prévoit une information sur les violences et une éducation à la sexualité dans les écoles, collèges et lycées – et L. 312-16 – qui rend obligatoire cette éducation aux trois niveaux de scolarité – du code de l'éducation ainsi que la circulaire n° 2003-027 du 17 novembre 2003 relative aux objectifs et à la mise en œuvre de l'éducation à la sexualité dans les écoles, collèges et lycées ;
- la promotion de l'égalité entre les filles et les garçons, inscrite dans l'article L. 312-17-1 du code de l'éducation qui prévoit de dispenser à tous les stades de la scolarité une « *information consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la lutte contre les préjugés sexistes et à la lutte contre les violences faites aux femmes et les violences commises au sein du couple* » ;
- la protection de l'enfance en danger énoncée dans l'article L. 542-3 du code de l'éducation qui précise qu'« *au moins une séance annuelle d'information et de sensibilisation sur l'enfance maltraitée, notamment sur les violences intra-familiales à caractère sexuel [soit] inscrite à l'emploi du temps des élèves des écoles, des collèges et des lycées* ».

Le rôle de l'école dans la prévention et la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains se décline en trois axes :

- mettre en œuvre des actions de sensibilisation ;
- repérer, dépister, soutenir et prendre en charge les élèves victimes ;
- former les personnels et diffuser les documents d'accompagnement.

Cette politique de prévention comporte :

- une prévention collective s'adressant à l'ensemble des élèves de la maternelle à la classe terminale, essentiellement en lien avec les programmes scolaires dont le nouveau programme d'enseignement moral et civique (EMC) en s'appuyant sur le socle commun de connaissances, de compétences et de culture ; les actions éducatives, comme l'éducation aux médias et à l'information (EMI), dans le cadre des différentes instances de l'école et de l'établissement scolaire, comme le Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) participent à cette prévention ;
- une prévention individuelle menée plus particulièrement par les personnels de direction, d'éducation, sociaux et de santé, de façon quotidienne, auprès des jeunes et de leurs parents, dans une optique générale d'information sur les droits de l'enfant et de protection de l'enfance.

Si la CNCDH tient à saluer les efforts du ministère de l'Éducation nationale pour les efforts entrepris en matière de sensibilisation et d'éducation aux phénomènes de traite des êtres humains, elle regrette toutefois que cette sensibilisation se fasse principalement sous l'angle de l'éducation à la sexualité et de la prévention des violences faites aux femmes. L'accent est donc mis sur les seules formes de traite liées à l'exploitation sexuelle, tandis que les autres formes de traite et d'exploitation sont peu abordées par l'Éducation nationale.

Les autres formes de traite et d'exploitation peuvent être abordées dans le cadre de la commémoration de la traite, de l'esclavage et de leur abolition. La loi du 21 mai 2001⁴⁰ reconnaît la traite et l'esclavage comme crime contre l'humanité. Elle dispose, d'une part, que *« les programmes scolaires et les programmes de recherche en histoire et en sciences humaines accorderont à la traite négrière et à l'esclavage la place conséquente qu'ils méritent »*. Dans ce cadre, les ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'Intérieur publient chaque année une note de service relative à la Journée nationale des mémoires de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions⁴¹. Cette note invite la communauté éducative à organiser des moments particuliers de réflexion et d'échange à l'occasion de ces commémorations. C'est également l'occasion d'élargir la réflexion à des problématiques actuelles comme la traite des êtres humains, le travail forcé en général et celui des enfants en particulier. Depuis 2011, au sein de la Direction générale de l'enseignement scolaire, un groupe de travail relatif aux ressources pédagogiques existant dans ce domaine est chargé de dresser un état des lieux afin de proposer un ensemble de ressources mieux signalées et plus accessibles. Le résultat de ce travail est consultable sur une page de ressources pour l'enseignement de l'histoire des esclavages et de leurs abolitions sur le site Éduscol⁴². S'il convient de saluer ces initiatives, la CNCDH estime qu'il faut veiller à ne pas aborder la question de la traite uniquement dans une perspective historique ni à en faire un phénomène révolu ; il est important que les enseignants puissent disposer d'outils pour montrer aux élèves que l'esclavage et la traite sont des phénomènes actuels, qu'il existe aujourd'hui encore des milliers de victimes de traite, d'esclavage et de servitude en France.

Enfin, si l'Éducation nationale prévoit bien un parcours civique tout au long du cursus scolaire par le biais d'un enseignement civique et moral, qui met notamment l'accent sur le respect de la dignité de la personne, ce parcours ne fixe qu'un cadre général d'enseignement et détermine des grands thèmes généraux sans préciser les questions qui méritent d'être approfondies avec les élèves, en fonction de leur âge. La CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à inclure explicitement la thématique de la traite des êtres humains dans le cadre de l'enseignement civique et moral. Parce qu'elle constitue une atteinte grave à la dignité humaine, la traite pourrait être incluse dans le chapitre *« Intégrité de la personne : respect des pairs et des adultes »*.

40. Loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité

41. <http://eduscol.education.fr/cid45786/journee-nationale-des-memoires-de-la-traite-de-l-esclavage-et-de-leurs-abolitions.html>

42. <http://eduscol.education.fr/cid55927/ressources-pour-enseignement-histoire-des-esclavages-leurs-abolitions.html>

Agir sur les causes structurelles

En observant, le phénomène tel qu'il se manifeste en France, il apparaît clairement que certains secteurs d'activité et certaines personnes, en particulier étrangères, sont plus touchés que d'autres par la traite et l'exploitation. Au vu de ce constat, il s'agit de rechercher ce qui favorise, de manière structurelle, la traite et l'exploitation dans ces secteurs et à l'encontre de ces personnes, en particulier. Par structurels, nous entendons les facteurs communs à l'ensemble des personnes exerçant une activité dans un secteur donné ou appartenant à un groupe donné qui, indépendamment de leur volonté, se révèlent être particulièrement vulnérables à la traite ou à l'exploitation. En la matière, la CNCDH regrette que le Plan d'action national ne prévoise aucune mesure pour agir sur les causes structurelles de la traite et de l'exploitation des êtres humains, et elle renvoie à son étude de 2009⁴³ dans laquelle elle avait été amenée à étudier de manière approfondie cette question et formulait un certain nombre de recommandations, dont on trouvera ci-après un résumé.

Prévenir la traite et l'exploitation dans les secteurs d'activité à risque

Si la traite et l'exploitation peuvent concerner l'ensemble des secteurs de l'activité humaine, formels ou informels, il convient néanmoins d'insister sur certains d'entre eux, compte tenu de la fréquence à laquelle de tels faits sont dénoncés en France.

Prévenir la traite et l'exploitation dans le secteur de la prostitution

La Convention de 1949 exige non seulement l'adoption de mesures protectrices à l'égard des personnes en voie de se prostituer ou se prostituant mais encore l'abrogation ou l'abolition de toute disposition ou pratique qui conduit à les inscrire dans des registres spéciaux ou à les soumettre à des conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration⁴⁴. Or les personnes prostituées connaissent en France une surveillance exceptionnelle et discriminatoire conduisant à leur stigmatisation, voire leur sanction ou celle de leurs proches. La répression du proxénétisme poursuit, en effet, une double finalité : punir ceux qui exploitent la prostitution d'autrui et entraver l'exercice de la prostitution, considérée comme un comportement déviant. Nombre de personnes prostituées n'ont, en conséquence, pas confiance dans les services de détection et de répression, et accèdent difficilement au droit et à la justice, y compris lorsqu'elles sont victimes de traite ou d'exploitation.

La CNCDH recommande de :

- sanctionner l'exploitation de la prostitution comme une forme aggravée de l'exploitation d'autrui ;
- sanctionner effectivement le recours à la prostitution d'un mineur (art. 225-12-1, al. 1, du code pénal) ;

43. CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, « Les Études de la CNCDH », La Documentation française, Paris, 2010, pp. 297 et suivantes.

44. Assemblée générale des Nations unies, *Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui*, rés 317 (IV), 2 décembre 1949, art. 6.

- incriminer spécialement le fait de provoquer autrui à se prostituer ;
- rappeler que tout contrat de travail prévoyant l’accomplissement d’actes à caractère sexuel est nul de plein droit.

Afin que les droits fondamentaux des personnes exerçant la prostitution soient garantis et protégés, la CNCDH recommande d’abroger les dispositions qui leur sont spécifiques et d’appliquer les dispositions pénales de droit commun en cas de violation de leurs droits (discrimination, extorsion de fonds, violences, vol, agressions ou atteintes sexuelles...).

Prévenir la traite et l’exploitation dans les autres secteurs particulièrement touchés

Veiller au respect par les employeurs des droits des travailleurs est de nature à favoriser efficacement la prévention de l’exploitation. En France, des agents sont spécialement chargés de contrôler les lieux de travail et de protéger les droits des travailleurs. Ils ne sont cependant pas en mesure d’accomplir pleinement leur mission : ils sont en nombre insuffisant, et pèse sur eux l’obligation de dénoncer, par exemple, la situation irrégulière des travailleurs étrangers alors même que cela peut nuire à l’exercice par ces derniers de leurs droits.

De manière plus spécifique, le travail domestique et le travail saisonnier méritent toute l’attention des autorités. Les travailleurs concernés sont en effet particulièrement exposés à l’exploitation en raison de leur isolement et de leur état de dépendance vis-à-vis de leur employeur, circonstances directement liées au type d’activité exercée ou aux lois s’y appliquant. La Convention de Varsovie impose à cet égard d’établir et/ou de soutenir des initiatives sociales et économiques en vue de s’attaquer, à long terme, aux causes profondes et structurelles de la traite⁴⁵.

Afin de garantir la protection de tout travailleur contre les violations du droit du travail dans les secteurs particulièrement touchés par la traite ou l’exploitation, la CNCDH recommande de ne pas imposer aux agents de l’Inspection du travail de contrôler et dénoncer, dans l’exercice de leur fonction, la situation irrégulière des travailleurs étrangers ou de participer à des opérations visant à lutter contre l’immigration irrégulière⁴⁶.

La CNCDH rappelle en outre l’importance de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille⁴⁷ et recommande aux autorités françaises d’inviter leurs partenaires européens à en devenir parties.

La CNCDH recommande de reconnaître la nature qualifiée du travail domestique et du travail agricole saisonnier.

45. Conseil de l’Europe, Convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite Convention de Varsovie, 16 mai 2005, art. 5-2.

46. Dans son rapport adressé à la France, en mars 2009, la Commission d’experts pour l’application des conventions et recommandations *« prie instamment le gouvernement de prendre des mesures visant à ce que les pouvoirs des inspecteurs d’entrer dans les établissements assujettis à leur contrôle ne soient plus détournés à l’effet de l’exécution d’opération conjointes de lutte contre l’immigration clandestine »* (98^e session).

47. Assemblée générale des Nations unies, Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, rés 45/158, adoptée le 18 décembre 1990.

Lorsque les travailleurs domestiques ou agricoles sont logés par leur employeur, la CNCDH recommande d'envisager l'établissement d'un statut spécifique ou la création d'un dispositif permettant de rompre leur isolement et de réduire leur situation de vulnérabilité ou de dépendance à l'égard de leur employeur.

Concernant plus particulièrement les travailleurs migrants saisonniers, la CNCDH rappelle que doit leur être appliqué le droit commun du travail. Ce qui implique de :

- renouveler leur carte de séjour, mention « salarié », pour une durée de un an lorsqu'ils rompent leur contrat de travail en raison d'une violation de leurs droits constitutive d'une infraction pénale⁴⁸ ;
- prolonger leur séjour en cas d'accident du travail ou de procédure engagée devant les juridictions prud'homales.

Prévenir la traite et l'exploitation des personnes vulnérables

Toutes les personnes peuvent être victimes de traite ou d'exploitation, qu'elles soient hommes ou femmes, majeures ou mineures, françaises ou étrangères, en situation irrégulière ou non. Certaines d'entre elles sont toutefois plus vulnérables, en particulier les plus marginalisées et les plus pauvres. Il est d'ailleurs communément admis que l'amélioration de la situation économique et sociale des pays et la lutte contre la pauvreté extrême constitueraient un moyen efficace de prévenir la traite⁴⁹.

La CNCDH rappelle que la France doit porter une attention particulière aux plus pauvres et aux exclus, conformément au premier des Objectifs de développement durable (ODD) et au Projet de principes directeurs sur les droits des pauvres⁵⁰. La précarité, l'exclusion et la grande pauvreté constituant un des facteurs de la traite et de l'exploitation, elle recommande de garantir l'effectivité de leurs droits fondamentaux et ainsi leur donner les moyens de résister par eux-mêmes à la traite et à l'exploitation.

Si la Convention de Varsovie, tout comme le Protocole de Palerme, précise qu'une meilleure gestion du contrôle et de la coopération aux frontières contribuerait à prévenir et détecter efficacement les cas de traite transnationale, elle impose également aux États parties de faire en sorte que les migrations se fassent de manière régulière, notamment par la diffusion, aux personnes souhaitant émigrer, d'informations exactes sur les options offertes, les conditions de travail, leurs droits et devoirs⁵¹. De l'interprétation conjointe de ces dispositions, il

48. L'article L.313-10, 1°, du CESEDA prévoit le renouvellement de la carte de séjour mention « salarié » du travailleur migrant saisonnier uniquement lorsque l'employeur est à l'origine de la rupture du contrat dans les trois mois précédant son renouvellement.

49. Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, Varsovie, 16 mai 2005, parag. 103.

50. Se reporter aux 17 Objectifs du développement durable (ODD), adoptés le 25 septembre 2015 par les États membres de l'ONU lors du Sommet sur le développement durable à New-York (Assemblée générale des Nations unies, A/RES/70/1) ; rés 2006/9, *Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté*, adopté par la Sous-Commission des Nations Unies chargée de la promotion et de la protection des droits de l'homme le 24 août 2006, accompagnée d'un *Projet de principes directeurs, Extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres*, en annexe ; *Avis sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, adopté par la CNCDH le 14 juin 2007.

51. Art. 5-4 de la Convention de Varsovie ; *Rapport explicatif* accompagnant la Convention de 2005, parag. 105.

faut conclure que si la lutte contre la traite appelle au renforcement du contrôle des frontières, cela ne doit pas être synonyme de leur fermeture. Les personnes entrant, circulant ou séjournant irrégulièrement sur le territoire français, en conséquence d'une politique migratoire restrictive, sont en effet non seulement plus exposées à la violation de leurs droits, notamment à la traite et à l'exploitation, mais aussi moins bien protégées une fois leurs droits violés.

Si la politique migratoire relève de la souveraineté de l'État, elle ne doit pas conduire à favoriser indirectement la traite ni l'exploitation des migrants, ni à entraver le respect de leurs droits lorsqu'ils en sont victimes. S'inquiétant de l'impact de la fermeture des frontières sur la traite et l'exploitation, la CNCDH recommande de s'assurer que la politique migratoire garantit le respect des droits fondamentaux des migrants, en particulier leur droit absolu d'être protégé contre les traitements inhumains ou dégradants, le travail forcé, la servitude et l'esclavage⁵².

52. Art. 3, 4, 14 et 15-2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

CHAPITRE 2

SÉCURISER LA SITUATION ADMINISTRATIVE DES VICTIMES DE TRAITE EN FRANCE

Sur le fondement des articles 4, 6, 13, 14 et 15-2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) et à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹, peut être formulé le principe suivant : la nationalité et la situation administrative d'une victime étrangère de traite ou d'exploitation ne peuvent justifier l'adoption à son égard de mesures portant une atteinte disproportionnée à son droit d'accéder effectivement à la justice. Or l'éloignement du territoire des victimes étrangères de traite ou d'exploitation, vers un pays depuis lequel elles ne pourront effectivement accéder à la justice concernant les faits subis, peut être considéré comme violant la CESDH : une telle mesure ne garantit pas la protection que la Convention reconnaît aux victimes de traite ou d'exploitation, protection absolue en cas de servitude ou d'esclavage (articles 4 et 15-2), ne leur permet pas d'accéder effectivement la justice (articles 6 et 13) et s'avère en outre discriminatoire (article 14)². En découle le droit des victimes étrangères de traite ou d'exploitation de séjourner sur le territoire d'un État partie, le temps nécessaire à leur accès effectif à la justice, à entendre notamment comme le droit de porter plainte, d'être entendue et d'obtenir réparation du préjudice subi.

Mieux garantir l'accès au séjour des victimes de traite

Améliorer les dispositions relatives au délai de réflexion et de rétablissement

Aux termes de l'article 13-1 de la Convention de Varsovie : *« Chaque partie prévoit dans son droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins trente jours lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime. Ce délai doit être d'une durée suffisante pour que la personne concernée puisse se rétablir et échapper à l'influence des*

1. Voir en particulier : CEDH, Siliadin contre France, 26 juillet 2005 ; CEDH, Rantsev contre Chypre et Russie, 7 janvier 2010.

2. Voir aussi : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000, art. 5, 21 et 47.

trafiquants et/ou prenne, en connaissance de cause, une décision quant à sa coopération avec les autorités compétentes. Pendant ce délai, aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à son égard. Cette disposition est sans préjudice des activités réalisées par les autorités compétentes dans chacune des phases de la procédure nationale applicable, en particulier pendant l'enquête et la poursuite des faits incriminés. Pendant ce délai, les parties autorisent le séjour de la personne concernée sur leur territoire.»

Quant à la directive n° 2004/81/CE du 29 avril 2004³, elle précise en son article 6-1 que « les États membres garantissent que les ressortissants de pays tiers concernés bénéficient d'un délai de réflexion leur permettant de se rétablir et de se soustraire à l'influence des auteurs des infractions, de sorte qu'ils puissent décider en connaissance de cause de coopérer ou non avec les autorités compétentes. La durée et le point de départ du délai [...] sont déterminés conformément au droit national».

Ces exigences internationales et européennes ont été intégrées en droit français aux articles R. 316-1 et suivants du CESEDA. La CNCDH estime que la rédaction de ces textes pourrait être améliorée dans le sens d'une meilleure garantie des droits et des libertés fondamentaux des victimes de traite, étant précisé que ni la Convention de Varsovie (art. 40), ni la directive n° 2004/81/CE du 29 avril 2004 (art. 4) n'interdisent l'adoption en droit interne de mesures plus favorables.

Déconnecter le bénéfice du délai de rétablissement et de réflexion de l'accès au séjour

L'article R. 316-1 du CESEDA est ainsi rédigé : « Le service de police ou de gendarmerie qui dispose d'éléments permettant de considérer qu'un étranger, victime d'une des infractions constitutives de la traite des êtres humains ou du proxénétisme prévues et réprimées par les articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal, est susceptible de porter plainte contre les auteurs de cette infraction ou de témoigner dans une procédure pénale contre une personne poursuivie pour une infraction identique, l'informe :

- 1° De la possibilité d'admission au séjour et du droit à l'exercice d'une activité professionnelle qui lui sont ouverts par l'article L. 316-1 ;
- 2° Des mesures d'accueil, d'hébergement et de protection prévues à la section 2 du présent chapitre ;
- 3° Des droits mentionnés à l'article 53-1 du code de procédure pénale, notamment de la possibilité d'obtenir une aide juridique pour faire valoir ses droits. »

Le service de police ou de gendarmerie informe également l'étranger qu'il peut bénéficier d'un délai de réflexion de trente jours, dans les conditions prévues à l'article R. 316-2 du présent code, pour choisir de bénéficier ou non de la possibilité d'admission au séjour mentionnée au deuxième alinéa.

3. Directive n° 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, JO n° 181 du 6 août 2004, pp. 19-23.

Ces informations sont données dans une langue que l'étranger comprend et dans des conditions de confidentialité permettant de le mettre en confiance et d'assurer sa protection.

Ces informations peuvent être fournies, complétées ou développées auprès des personnes intéressées par des organismes de droit privé à but non lucratif, spécialisés dans le soutien aux personnes prostituées ou victimes de la traite des êtres humains, dans l'aide aux migrants ou dans l'action sociale, désignés à cet effet par le ministre chargé de l'action sociale.»

La CNCDH formulera plusieurs observations et recommandations à propos de ces dernières dispositions.

Intégrer dans le code de procédure pénale les dispositions relatives au délai de rétablissement et de réflexion

En premier lieu, il ressort de la lettre de l'article R. 316-1 du CESEDA que le délai de trente jours est exclusivement conçu pour susciter la réflexion de la victime en vue d'une éventuelle coopération avec les forces de police ou de gendarmerie⁴. Ces dispositions figurent dans une section intitulée : « Admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires ». En revanche, le « rétablissement » est totalement passé sous silence. Pourtant, les textes internationaux et européens reproduits plus haut le placent au cœur du délai de réflexion. Notons que le verbe « rétablir » apparaît dans le texte avant les expressions « échapper à l'influence des trafiquants » (article 13-1 de la Convention de Varsovie) ou « se soustraire à l'influence des auteurs des infractions » (article 6-1 de la directive n° 2004/81/CE du 29 avril 2004). À cet égard, le *Rapport explicatif de la Convention de Varsovie* précise utilement que « le rétablissement de la victime implique qu'elle se soit remise, par exemple, des blessures et atteintes physiques qu'elle a subies. Cela implique également qu'elle ait retrouvé un minimum de stabilité psychologique⁵ ». Quant à la directive du 29 avril 2004, même si elle inverse l'ordre des priorités (c'est le délai de réflexion qui permettrait à l'intéressé de se rétablir, et non son rétablissement qui en serait le préalable), elle n'en lie pas moins étroitement les deux. En conséquence, pour la CNCDH, les dispositions actuelles doivent être améliorées, en intégrant la dimension « rétablissement » à la prévision du délai de réflexion.

En second lieu, comme cela vient d'être précisé, l'article R. 316-1 figure dans une section du CESEDA relative à l'admission au séjour des étrangers victimes de traite des êtres humains coopérant avec les autorités judiciaires. Il en découle une confusion entre le bénéfice du délai et l'accès au séjour fondé sur la coopération de la victime avec les autorités, confusion au demeurant pratiquée par la directive n° 2004/81/CE du 29 avril 2004 qui fait figurer l'article 6 réglementant le délai de réflexion dans le chapitre II, relatif à la procédure de délivrance du titre de séjour. En revanche, le *Rapport explicatif de la Convention de Varsovie* énonce, lui, clairement : « Il convient de ne pas confondre le délai de rétablissement et de réflexion [...] avec le permis de séjour [...]. Ce délai devant permettre

4. Dans ce sens GRETA, *Rapport 2013, op. cit.*, parag. 161, p. 45.

5. *Rapport explicatif, op. cit.*, parag. 173.

à la victime de se rétablir et d'échapper à l'influence des trafiquants et/ou de prendre une décision en connaissance de cause quant à sa coopération avec les autorités compétentes, il n'est pas en soi conditionné à la coopération de la victime avec les autorités chargées des enquêtes ou des poursuites.⁶» Confronté à cette divergence de stipulations supranationales, le législateur aurait pu opter pour la solution la plus favorable aux victimes de traite. C'est pourquoi la CNCDH recommande de déconnecter de l'accès au séjour le bénéficiaire du délai de rétablissement et de réflexion. À cette fin, les dispositions relatives à celui-ci pourraient être introduites dans le code de procédure pénale, dès lors qu'il existe un lien évident entre l'objet du délai et les poursuites pénales exercées du chef de traite. Ainsi, les forces de l'ordre, plus habituées à manier ce dernier code que le CESEDA, ne manqueront plus de les mettre en œuvre⁷. Il va néanmoins de soi que la prévision de la date de remise du récépissé (article R. 316-2 du CESEDA⁸) devra continuer à relever du CESEDA.

Garantir l'effectivité du droit à l'information des victimes potentielles de traite

Le délai de rétablissement et de réflexion prend tout son sens dès lors que la victime potentielle de traite se voit délivrer une information complète et détaillée de l'ensemble de ses droits. En effet, l'article 12-1, d, de la Convention de Varsovie oblige les États à « prendre des mesures législatives ou autres nécessaires pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social », une telle assistance « comprenant au minimum des conseils et informations concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît ».

Conformément à la lettre du considérant n° 8 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes⁹, l'information relative aux droits doit être délivrée par les forces de l'ordre dès l'identification d'une victime potentielle de traite, que ce soit à l'occasion d'une mesure d'enquête (notamment une audition ou une garde à vue), à l'occasion d'une arrivée à la frontière (en zone d'attente), à l'occasion d'une procédure d'éloignement (lors d'une retenue administrative ou en centre de rétention administrative) ou encore à l'occasion de l'entretien individuel préalable à la réalisation d'un transfert en application du règlement Dublin III. Pour autant, la jurisprudence

6. *Rapport explicatif, op. cit.*, parag. 175.

7. Voir GRETA, *Rapport 2013, op. cit.* parag. 160, p. 45, qui souligne que le délai de rétablissement et de réflexion est en pratique méconnu aussi bien des services de police que des services de gendarmerie. Voir également CE, 15 juin 2012, n° 339209; TA Rouen 12 mars 2013, n° 1300620.

8. « L'étranger à qui un service de police ou de gendarmerie fournit les informations mentionnées à l'article R. 316-1 et qui choisit de bénéficier du délai de réflexion de trente jours mentionné au cinquième alinéa du même article se voit délivrer un récépissé de même durée par le préfet ou, à Paris, par le préfet de police, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 311-4. Ce délai court à compter de la remise du récépissé. Pendant le délai de réflexion, aucune mesure d'éloignement ne peut être prise à l'encontre de l'étranger en application de l'article L. 511-1, ni exécutée. Le délai de réflexion peut, à tout moment, être interrompu et le récépissé retiré par le préfet territorialement compétent, si l'étranger a, de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs des infractions mentionnées au premier alinéa de l'article R. 361-1 du présent code, ou si sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public. »

9. Considérant n° 8 : « Une personne doit bénéficier d'une assistance et d'une aide dès qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle pourrait avoir été victime de la traite des êtres humains et indépendamment de sa volonté d'intervenir comme témoin. »

administrative¹⁰ et une étude récente du Réseau européen des migrations¹¹ mettent en évidence l'insuffisance, voire l'absence de délivrance d'informations par les forces de l'ordre dans la mise en œuvre de l'article R. 316-1 du CESEDA. Cela s'explique en grande partie par la formation très limitée des services de police en matière de traite des êtres humains¹². Le droit à l'information des victimes souffre donc cruellement d'ineffectivité.

Au regard de ce qui précède, il est, pour la CNCDH, impératif que toutes les victimes potentielles de traite des êtres humains soient dès leur identification systématiquement informées dans une langue qu'elles comprennent et au besoin en recourant aux services d'un interprète :

- de leurs droits relatifs à l'accès au séjour et des conditions de délivrance des titres de séjour ;
- de leur droit de demander l'asile ;
- de leurs droits économiques et sociaux (le droit à un logement convenable et sûr, le droit d'accéder aux soins, le droit d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle, à l'enseignement ou à l'éducation, le droit à une allocation temporaire d'attente) ;
- de leur droit d'accéder à la justice et de demander une indemnisation ;
- de leurs droits procéduraux dans le cadre des instances civiles et pénales relatives aux faits de traite dont elles ont pu faire l'objet (notamment le droit à l'assistance d'un avocat, le droit d'obtenir l'aide juridictionnelle, le droit de témoigner sous anonymat, le droit à une protection policière spécifique).

En conséquence, la CNCDH recommande de compléter l'article R. 316-1 du CESEDA et de prévoir, pour les mêmes raisons que précédemment, des dispositions similaires – ou au moins un renvoi au CESEDA – dans le code de procédure pénale. Enfin, elle se doit de rappeler que la mise en œuvre du droit à l'information des victimes de la traite des êtres humains ne doit en aucun cas être subordonnée à leur décision de coopérer avec les autorités (article 12-6 de la Convention de Varsovie) et qu'il convient en conséquence de s'assurer que l'information doit être connue des autorités de police.

Allonger la durée du délai de rétablissement et de réflexion

Aux termes de l'article R. 316-1 du CESEDA, la durée du délai de réflexion est de trente jours. Il s'agit indéniablement d'une transposition *a minima* des stipulations de la Convention de Varsovie, qui énonce en son article 13 que le délai de rétablissement et de réflexion doit être « *d'au moins trente jours* ». Plusieurs ONG entendues par la CNCDH jugent ce délai trop court¹³ et le Groupe d'experts sur la traite des êtres humains recommande, quant à lui, l'instauration d'un délai minimal de trois mois¹⁴. Pour la CNCDH, si l'on considère que le délai a

10. CE, 15 juin 2012, n° 339209 ; TA Rouen, 12 mars 2013, n° 1300620.

11. REM/ministère de l'Intérieur/Commission européenne, *L'identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour. Étude réalisée par le point de contact français du Réseau européen des migrations*, novembre 2013, pp. 26-27.

12. *Ibid.*, p. 26.

13. C'est notamment le cas du Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », auditionné le 17 décembre 2014.

14. Experts Group on Trafficking Human Beings of the European Commission, *Opinion on Reflection Period and Residence Permit for Victims of Trafficking in Human Beings*, 18 mai 2004, p. 3.

pour objectif premier le rétablissement de la victime (voir *supra*), il est patent que trente jours sont insuffisants. Pour autant, il n'est pas possible de fixer un délai maximal précis, dès lors que ce rétablissement ne peut être garanti dans un délai fixé à l'avance qui ne prend pas en compte la situation personnelle de chaque victime de traite. Par conséquent, la CNCDH recommande de prévoir un « *délai raisonnable* » de rétablissement, qui, en toute hypothèse, ne saurait être inférieur à trois mois.

Améliorer les dispositions relatives à l'accès au séjour

En l'état actuel de la législation, l'accès au séjour n'est prévu que pour les victimes qui coopèrent avec les autorités, et non en l'absence d'une telle coopération. Pour la CNCDH, il convient de mieux garantir le droit au séjour de ces deux catégories de victime.

Mieux garantir le droit au séjour des victimes qui coopèrent avec les autorités

En vertu de l'article 8 de la directive n° 2004/81/CE du 29 avril 2004, la délivrance d'un titre de séjour à une victime de la traite est conditionnée par la manifestation d'une volonté claire de coopération. Dans la continuité de ces dispositions du droit dérivé de l'UE, l'article L. 316-1 du CESEDA est ainsi rédigé : « *Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention "Vie privée et familiale" peut être délivrée à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal, ou témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions. La condition prévue à l'article L. 311-7 n'est pas exigée. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle est renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale, sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites. En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident est délivrée de plein droit à l'étranger ayant déposé plainte ou témoigné.* »

Le peu de titres délivrés ou renouvelés sur le fondement de ces dispositions permet d'établir le constat de leur inefficacité, si bien que leur rédaction doit être améliorée.

Le constat d'inefficacité de la protection voulue par l'article L. 316-1 du CESEDA

Aux termes de l'article L. 316-1 du CESEDA, les personnes étrangères victimes de traite des êtres humains peuvent, sous certaines conditions, se voir délivrer une carte de séjour temporaire et, le cas échéant, une carte de résident, cette dernière étant, contrairement à la première, délivrée de plein droit. À ce propos, il convient d'emblée de préciser que :

- seules 41 cartes de séjour temporaires portant la mention « Vie privée et familiale » ont fait l'objet d'une première délivrance en 2013 à des victimes de traite, ce chiffre étant estimé à 62 pour l'année 2014, étant précisé que 154 titres

ont parallèlement été renouvelés au cours de cette dernière année (source : ministère de l'Intérieur) ;

– seules cinq victimes de traite se sont vu délivrer une carte de résident en 2012. Elles étaient deux en 2013, puis deux en 2014. Aux cours de cette dernière année, seules 11 cartes de résident ont parallèlement fait l'objet d'un renouvellement (source : ministère de l'Intérieur).

Tableau 10. Titres de séjour délivrés aux personnes étrangères victimes de traite

	2012		2013		2014	
	Première délivrance	Renouvellement	Première délivrance	Renouvellement	Première délivrance	Renouvellement
Cartes de résident	5	13	2	12	2	11
Total cartes de résident	18		14		13	
Cartes de séjour temporaire VPF	35	148	41	144	62	154
Total cartes de séjour temporaire VPF	183		185		216	
Total (CR + CST)	201		199		229	

Source : MI-DESD, 11 juin 2015

À ce jour, le nombre de demandes de titres de séjour fondées sur l'article L. 316-1 du CESEDA n'est malheureusement pas connu. L'amélioration de l'outil statistique préconisée par la circulaire du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme¹⁵ permettra une connaissance plus fine des données relatives à l'admission au séjour des victimes de traite, dès lors que devront être renseignés, outre le nombre de titres ou délivrés ou renouvelés, le nombre de refus de séjour prononcés, la nature de l'exploitation (proxénétisme, réduction en esclavage, conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité...) et la nationalité de l'intéressé(e). Cela dit, la CNCDH estime qu'il conviendrait également de collecter des statistiques concernant l'octroi du récépissé pour le délai de réflexion (article R. 316-1 du CESEDA)¹⁶.

L'extrême faiblesse des chiffres exposés plus haut s'explique par l'existence d'une suspicion généralisée à l'égard de ces victimes lorsqu'elles déposent une demande de carte de séjour temporaire. À ce dernier sujet, le GRETA et les ONG entendues par la CNCDH font état de pratiques préfectorales extrêmement disparates et parfois même illégales¹⁷. En effet, nombre de préfetures :

15. Instruction NOR : INTV1501995N du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme, p. 11 et annexe n° 3.

16. EMN/ministère de l'intérieur/Commission européenne, *op. cit.*, p. 32.

17. L'OICEM précise cela dans sa réponse au questionnaire de la CNCDH en vue de l'établissement du présent rapport. Le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » a également insisté sur la disparité des pratiques préfectorales lors de son audition par la CNCDH, le 17 décembre 2014. Voir également GISTI, « Traite et exploitation : les droits des victimes étrangères », *Les Cahiers juridiques*, 2012, p. 28 ; GRETA, *Rapport 2013, op. cit.*, parag. 170, p. 47 ; J. Vernier, « La lutte contre la traite des êtres humains en France depuis dix ans. Quel bilan ? », *La Semaine juridique*, éd. gén., n° 19, hors-série du 6 mai 2013, p. 15 et la jurisprudence citée.

- exigent des pièces dont l'utilité pour la mise en œuvre de l'article L. 316-1 du CESEDA est juridiquement discutable¹⁸,
- procèdent à des vérifications tatillonnes non prévues par les textes¹⁹,
- délivrent de simples autorisations provisoires de séjour ou renouvellent plusieurs fois le récépissé sans délivrer de carte de séjour temporaire, cela pouvant perdurer jusqu'à ce que la participation de la victime au procès soit devenue inutile²⁰.

À cela s'ajoute bien évidemment le pouvoir discrétionnaire dont dispose le préfet pour la délivrance de la carte de séjour temporaire²¹. Le Conseil constitutionnel avait déjà souligné en 2003 que les dispositions relatives à la délivrance d'un titre de séjour aux victimes de traite ne créent ni un droit au bénéfice de celles-ci ni une obligation à la charge de l'administration²². En toute hypothèse, même si la délivrance d'un titre de séjour temporaire devait être rendue obligatoire, les conditions posées actuellement par la loi en limitent fortement le champ d'application. En effet, la loi conditionne la délivrance de la carte de séjour temporaire à la qualification préalable d'une infraction de traite des êtres humains²³. Or, on le sait, les poursuites pénales sont rares sur ce fondement, faute de politique pénale volontariste²⁴ et d'existence d'un mécanisme rigoureux d'identification précoce des victimes de traite²⁵. Pour ces mêmes raisons, la délivrance de cartes de résident de plein droit ne peut être que très marginale, dès lors qu'elle suppose le prononcé d'une condamnation définitive du chef de traite.

En conséquence, la protection des victimes, pourtant voulue par les dispositions de l'article L. 316-1 du CESEDA, s'avère en pratique inefficace. Ces dernières

18. Voir notamment TA Paris, 22 septembre 2011, *Mme L. R. Fanghou Hoketchiang*, n° 0915238 et n° 1003246, qui sanctionne l'exigence par la préfecture d'un jugement de condamnation pour la délivrance d'une carte de séjour temporaire ; CAA Paris, 11 octobre 2011, *Kamagate*, n° 09PA03778, le seul fait pour la victime de se prévaloir d'un récépissé de dépôt de plainte indiquant que des faits de traite des êtres humains sont *a priori* en cause suffit à remplir les conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire visée à l'article L. 316-1 du CESEDA. Ainsi la pratique actuelle suivie par la préfecture de police dans les cas de traite alléguée à des fins d'exploitation du travail, qui consiste dès réception de la demande de titre comportant un tel récépissé à interroger le parquet et à subordonner l'examen de la demande à la confirmation du procureur, est manifestement entachée d'illégalité ; CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2012, *X.*, n° 11BX02357, illégalité dès lors que, à la suite d'une plainte, la préfecture subordonne la délivrance de la carte de séjour temporaire à la décision du procureur de la République relative au déclenchement des poursuites.

19. Voir Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », coordonné par le Secours catholique, *Rencontre avec Monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur*, Paris le 23 septembre 2014, en ligne sur : www.contrelatraite.org ; L. Guinamad (auteur) et G. Colas (dir.), *Les Nouveaux Visages de l'esclavage*, Les Éditions de l'Atelier, 2015. Voir déjà CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, « Les Études de la CNCDH », La Documentation française, 2010, pp. 224-225.

20. Voir GRETA, *Rapport 2013*, *op. cit.*, parag. 171, p. 47. Voir également GISTI, *op. cit.*, p. 28, et la jurisprudence citée, notamment CAA Nancy, 2 octobre 2008, *X.*, n° 08NC00283.

21. EMN/ministère de l'Intérieur/Commission européenne, *op. cit.*, p. 32.

22. Cons. const. 13 mars 2003, n° 2003-467 DC : « *En dehors de la délivrance de l'autorisation de travail, ces dispositions ne créent [donc] aucun droit nouveau au profit des étrangers [...] et ne confèrent pas non plus à l'autorité administrative des pouvoirs dont elle ne disposerait pas déjà.* »

23. Voir CAA Nantes, 14 novembre 2008, *X.*, n° 08NT01295, il ressort de cette décision qu'une erreur de qualification peut être fatale pour l'obtention d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L. 316-1 du CESEDA. Voir néanmoins, TA Paris, 15 janvier 2015, *Mekuriyaw*, n° 1420523/6-2, qui retient la possibilité de la délivrance d'un titre de séjour pour raisons humanitaires sur le fondement de l'article L. 313-14 du CESEDA au bénéfice d'une victime de traite.

24. CNCDH, 22 mai 2014, *Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, *JORF* n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 70, parag. 8-17.

25. EMN/ministère de l'Intérieur/Commission européenne, *op. cit.*, p. 32.

se trouvent de ce fait dans un état de précarité sociale, économique et administrative auquel il est urgent de remédier.

Les améliorations souhaitables de l'article L. 316-1 du CESEDA

À titre liminaire, il convient de préciser que, dans son avis du 21 mai 2015 sur la réforme du droit des étrangers, la CNCDH a relevé avec satisfaction que le projet de loi, en cours de discussion au Parlement, consacre de façon nouvelle le principe essentiel de la pluriannualité du titre de séjour²⁶. Elle a cependant regretté que le projet de loi ne prévoise pas l'octroi d'une carte de séjour pluriannuelle au profit des victimes de traite des êtres humains²⁷. Si, comme nous le verrons, la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées prévoit en son article 6 de faire évoluer les dispositions du CESEDA, le calendrier législatif est malheureusement très incertain.

L'actuelle rédaction de l'article L. 316-1 du CESEDA montre que le législateur est avant tout préoccupé par l'objectif, au demeurant légitime, d'assurer la présence sur le territoire national de personnes dont les déclarations sont utiles à l'enquête, à l'instruction ou au jugement d'individus poursuivis du chef de traite. Or, la CNCDH estime que ce qui doit primer est l'intérêt des victimes de traite, celles-ci étant intrinsèquement vulnérables, comme l'a relevé à plusieurs reprises le droit dérivé de l'UE²⁸.

En premier lieu, la délivrance et le renouvellement d'une carte de séjour temporaire pour des durées successives de un an²⁹ entraînent inévitablement chez son titulaire des difficultés d'ordre pratique et juridique dans de nombreux domaines de la vie quotidienne. La précarisation du séjour qui en découle caractérise un traitement défavorable imposé aux victimes de traite, dont la vulnérabilité intrinsèque exige pourtant une attention et une protection particulières³⁰. Aussi, la CNCDH estime-t-elle qu'il peut y avoir à cet endroit discrimination et atteinte disproportionnée au droit de cette catégorie d'étrangers de mener une vie familiale normale et à la vie privée (articles 8 et 14 de la CEDH). Si l'extrême disparité des pratiques préfectorales constatées plus haut devait perdurer³¹, cela ne pourrait qu'accroître l'importance de ces atteintes, auxquelles il pourrait être remédié par la délivrance d'un titre pluriannuel.

26. CNCDH, 21 mai 2015, *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, JORF n° 0159 du 11 juillet 2015, texte n° 94, parag. 15.

27. *Ibid.*, parag. 36.

28. Article 20-3 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection ; art. 21 de la directive 2013/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

29. Voir instruction NOR : INTV1501995N du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme, p. 6.

30. Pour un exposé détaillé de la réception, par la CEDH, de la vulnérabilité intrinsèque des personnes étrangères, voir E. Aubin, « La réception de la vulnérabilité des étrangers dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme », in P. Mbongo (dir.), *Migrants vulnérables et droits fondamentaux*, Berger Levrault, 2015, pp. 33-53.

31. Voir *supra*.

En deuxième lieu, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 14-1, a de la Convention de Varsovie, le titre doit être délivré aux victimes étrangères dont le séjour s'avère « nécessaire en raison de leur situation personnelle ». Doivent notamment être pris en compte leur sécurité, leur état de santé ou leur situation familiale³². Ces exigences impliquent nécessairement la pluriannualité du titre, afin d'éviter le maintien des victimes dans un état de précarité renforçant leur lien de dépendance vis-à-vis des auteurs de l'infraction.

En troisième lieu, la CNCDH rappelle toute l'importance qu'elle attache au droit d'accès effectif à la justice des personnes étrangères victimes de traite³³. Sur le fondement des articles 4, 6, 13, 14 et 15-2 de la CESDH et à la lumière de la jurisprudence européenne³⁴, la nationalité et la situation administrative de ces personnes ne sauraient justifier l'adoption à leur égard de mesures portant une atteinte disproportionnée à ce droit fondamental.

Or leur éloignement vers un pays dans lequel elles ne pourront, de manière effective, exercer ce droit eu égard aux faits subis, peut être légitimement considéré comme violant les exigences européennes rappelées plus haut³⁵. À ce propos, il doit être observé que la France n'a pas transposé l'article 11-3, alinéa 2, de la directive n° 2008/115/CE du 11 décembre 2008³⁶ qui protège, à certaines conditions, les victimes de traite coopérant avec les autorités, contre l'interdiction de retour. La CNCDH recommande donc instamment la transposition des dispositions précitées.

Plus fondamentalement, il convient de reconnaître aux victimes de traite le droit de séjourner sur le territoire français, afin notamment de leur permettre de porter plainte, d'être entendues et d'obtenir réparation du préjudice subi³⁷. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 316-1 du CESEDA n'envisage que la participation à une procédure pénale. Ne relèvent pas de ce texte les démarches engagées pour obtenir réparation du préjudice subi devant une CIVI ou une juridiction prud'homale. Pour la CNCDH, il est donc urgent que le droit au séjour soit garanti, dès lors qu'une victime engage ou participe à une procédure pénale ou civile en lien avec les faits subis. Le temps du procès implique alors nécessairement la pluriannualité du titre délivré.

32. *Rapport explicatif*, parag. 184.

33. Dans ce sens voir déjà CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, op. cit., p. 218.

34. Voir en particulier CEDH, 26 juillet 2005, *Siliadin c. France*, req. n° 73316/01 ; CEDH 7 janvier 2010, *Rantsev c. Chypre et Russie*, req. n° 25965/04.

35. En effet, une telle mesure ne garantit pas la protection absolue que reconnaît la CESDH aux victimes de traite en cas de servitude ou d'esclavage (art. 4 et 15-2 de la CESDH), ne leur permet pas d'accéder effectivement au juge (art. 6 et 13 de la CESDH) et s'avère en définitive discriminatoire (art. 14 de la CESDH).

36. Article 11-3, alinéa 2, de la directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier : « Les personnes victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes ne font pas l'objet d'une interdiction d'entrée, sans préjudice du paragraphe 1, premier alinéa, point b), et à condition que le ressortissant concerné d'un pays tiers ne représente pas un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. »

37. CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, op. cit., p. 218.

Au regard de ce qui précède, la CNCDH estime que les victimes de traite doivent pouvoir bénéficier de la délivrance d'un titre pluriannuel de plein droit, sans passer au préalable par celle d'une carte temporaire d'un an. À défaut, elle recommande que la délivrance des cartes de séjour temporaire ne soit plus laissée à la discrétion de l'administration³⁸, comme le prévoit l'alinéa 1^{er} de l'article L. 316-1 alinéa du CESEDA. Ces dernières cartes doivent être *a minima* délivrées de plein droit, ainsi que l'avait déjà prévu l'article 2 de la proposition de loi renforçant la lutte contre les différentes formes de l'esclavage aujourd'hui, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale en 2002³⁹ et ainsi que le prévoit à nouveau l'article 6 de la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées⁴⁰.

Enfin, la CNCDH se doit de saluer le fait que, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, les personnes étrangères relevant de l'article L. 316-1 du CESEDA sont exemptées du paiement du droit de visa de régularisation, de la taxe et du droit de timbre liés à la délivrance, au renouvellement, au duplicata ou à une modification des titres de séjour (article L. 311-18 du CESEDA). Le fait que le ministre de l'Intérieur le rappelle dans sa circulaire du 19 mai 2015 adressée aux préfets⁴¹ se doit également d'être salué.

Mieux garantir le droit au séjour des victimes qui ne coopèrent pas avec les autorités

S'agissant de ces victimes de traite qui ne coopèrent pas avec les autorités judiciaires, le préfet ne peut, en l'état actuel du droit, que leur accorder un titre de séjour fondé sur des « *considérations humanitaires* », en application de l'article L. 313-14 du CESEDA⁴². Elles ne bénéficient donc pas des droits prévus aux articles R. 316-1 et suivants du CESEDA, dès lors que ces dispositions s'adressent uniquement aux victimes de traite qui coopèrent avec les autorités⁴³.

38. Une partie de la jurisprudence va dans ce sens en précisant qu'un préfet ne peut refuser de délivrer le titre de séjour sans violer l'article L. 316-1 du CESEDA, lorsque les faits invoqués par la victime ne sont pas contredits par les pièces du dossier (TA Paris, 18 octobre 2011, *Mme D. Conde*, n° 1006355/3-3). Sur cette question voir également J. Vernier, « La lutte contre la traite des êtres humains en France depuis dix ans. Quel bilan ? », *op. cit.*, p. 15.

39. La navette parlementaire a été interrompue en raison de l'alternance politique.

40. Article 6 : « Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié : 1° Le premier alinéa de l'article L. 316-1 est ainsi modifié : a) À la première phrase, les mots : "peut être" sont remplacés par le mot : "est" ».

41. Instruction NOR : INTV1501995N du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme, p. 11.

42. « La carte de séjour temporaire mentionnée à l'article L. 313-11 ou la carte de séjour temporaire mentionnée au 1° de l'article L. 313-10 peut être délivrée, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir, sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 311-7. L'autorité administrative est tenue de soumettre pour avis à la commission mentionnée à l'article L. 312-1 la demande d'admission exceptionnelle au séjour formée par l'étranger qui justifie par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans. Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent article. »

43. Voir *supra*.

Il ressort de plusieurs auditions conduites à la CNCDH que très peu de personnes voient leur situation régularisée sur le fondement de ces dispositions⁴⁴. Elles n'étaient que 16 en 2009 selon le rapport du GRETA⁴⁵. La raison du faible taux de délivrance de ce titre de séjour résiderait dans son renouvellement de plein droit⁴⁶ et sans doute dans le fait que peu de poursuites sont déclenchées du chef de traite des êtres humains. Quoi qu'il en soit, il doit être relevé qu'il n'existait jusque très récemment aucun outil statistique permettant de déterminer avec précision le nombre de victimes de traite bénéficiaires d'une carte de séjour temporaire sur le fondement de l'article L. 313-14 du CESEDA⁴⁷. Aussi, la CNCDH ne peut-elle que saluer l'exigence d'un suivi statistique particulier formulée par le ministre de l'intérieur dans la circulaire du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme⁴⁸.

L'extrême faiblesse des régularisations sur le fondement de considérations humanitaires révèle l'absolue nécessité de protéger l'accès au séjour des victimes de traite non coopérantes. En effet, la recherche académique⁴⁹ et le Réseau européen des migrations⁵⁰ ont établi que ces personnes ne signalent et ne témoignent que rarement à propos des faits dont elles font ou ont fait l'objet. Plusieurs ordres d'explications sont avancés :

- les menaces des trafiquants et les craintes corrélatives de représailles ;
- l'isolement social résultant notamment de l'absence ou d'une mauvaise connaissance de la langue du pays de destination ;
- les attitudes culturelles qui minimisent, excusent, voire excluent la victimation ;
- le manque de confiance dans les pouvoirs publics et le système judiciaire, voire la peur à l'égard de ceux-ci ;
- le manque d'informations sur les droits, notamment sur les démarches à entreprendre et sur les possibilités d'assistance et d'accès à un dispositif de protection ;
- la perception ou l'anticipation, parfois faussée, d'une forme de racisme ambiant ou de xénophobie ;
- la crainte de faire l'objet d'une mesure d'éloignement vers le pays d'origine.

Il y a tout lieu de penser que ces personnes alimentent considérablement le « chiffre noir » de l'accès au séjour des victimes de la traite des êtres humains. Les maintenir dans un état de précarité administrative ne peut que contribuer à les rendre « invisibles » et donc à accroître leur vulnérabilité, alors qu'il résulte

44. Cela a été évoqué le 17 décembre 2014, lors de la rencontre de la CNCDH avec le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » et lors de l'audition de M. Le Coz du 22 juin 2015.

45. GRETA, *Rapport 2013, op. cit.*, parag. 168, p. 47.

46. GRETA, *Rapport 2013, op. cit.*, parag. 168, p. 47.

47. *Ibid.*, parag. 168, p. 47.

48. Instruction NOR : INTV1501995N du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme, p. 10.

49. Pour une présentation synthétique de ces travaux, voir E. Eerz, « Women as Victims and Survivors in the Context of Transnational Human Trafficking for Commercial Sex Exploitation », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 81, p. 556 ; E. Panloup, « La coopération entre les services d'enquête et les acteurs sociaux : une arme pour lutter contre la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 29, 2014, p. 31.

50. Voir Commission européenne, *Identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour. Étude du réseau européen des migrations*, mars 2014, p. 21.

clairement de la jurisprudence européenne que les États ont, sur le fondement de l'article 4 de la CESDH, l'obligation positive :

- de mettre en place un cadre juridique et réglementaire garantissant une protection concrète et effective du droit des victimes, réelles ou potentielles, de traite⁵¹ ;
- de prendre, aux mêmes fins, des mesures opérationnelles et concrètes⁵².

De plus, le très faible taux de délivrance des titres sur le fondement de l'article L. 313-14 du CESEDA fait apparaître en creux que la mise en œuvre des dispositions du CESEDA peut, en pratique, aboutir à faire de la coopération avec les autorités une obligation. Obligation qui, lorsqu'elle ne sera pas respectée, pourra, le cas échéant, être sanctionnée par une procédure d'éloignement⁵³, alors même que les articles 2, 3 et 8 de la CESDH interdisent l'éloignement d'un étranger s'il l'expose à un risque d'atteinte à sa vie ou à son intégrité physique (torture ou traitements inhumains ou dégradants), ou encore s'il est en contradiction avec son droit au respect de la vie privée et familiale.

De plus et surtout, il ressort de plusieurs auditions conduites à la CNCDH que la coopération de la victime n'est pas nécessaire à l'efficacité de l'enquête, en raison de la possibilité juridique de mise en œuvre d'écoutes téléphoniques et de mesures d'instruction extrêmement intrusives prévues en matière de criminalité organisée comme les infiltrations, la captation de données informatiques ou la sonorisation et l'enregistrement d'images (article 706-73 du code de procédure pénale)⁵⁴. À cela s'ajoute qu'en tout état de cause, la victime ne se décidera à coopérer avec les autorités judiciaires qu'en cas d'existence d'un dispositif spécifique de protection adapté et efficace⁵⁵, ce qui est loin d'être le cas en France⁵⁶.

Au regard de ce qui précède, aucun élément objectif ne permet de justifier une différence de traitement entre les victimes de traite qui coopèrent avec les autorités et celles qui ne le font pas. Pour la CNCDH, il est donc totalement inapproprié d'appliquer un régime spécifique, au motif que le droit au séjour changerait de fondement du fait de l'absence de coopération avec les autorités. Elle y voit un risque de discrimination dans l'exercice du droit consacré à l'article 4 de la CESDH (article 14 de la CESDH) et d'atteintes disproportionnées aux droits découlant des articles 2, 3, 4 et 8 de la CESDH. Dans ces conditions, elle estime qu'il n'est pas juridiquement possible de maintenir dans le CESEDA le critère de la coopération avec les autorités des victimes de la traite. Si l'article 8-2 de la directive n° 2004/81/CE du 29 avril 2004 fait de ce critère une condition obligatoire de la délivrance et du renouvellement du titre de séjour, il n'en demeure pas moins que l'article 4 de cette même directive « n'empêche

51. Dans ce sens, voir notamment CEDH 7 janvier 2010, *Rantsev c. Chypre et Russie*, req. n° 25965/04.

52. *Ibid.*

53. Voir CE, 15 juin 2012, req. n° 339209. Les services de police ont oublié d'informer une victime de la possibilité de bénéficier du délai de réflexion de trente jours. La requérante a ensuite fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière qu'elle a contesté. Dans ce cas précis, la victime n'a pas eu le temps de réfléchir quant à son éventuelle coopération avec les autorités.

54. Dans ce sens, I. Toulemonde, magistrate, *Audition du 7 septembre 2015*; J.-M. Droguet, commissaire divisionnaire à l'OCRTEH, *Audition du 8 septembre 2015*.

55. E. Eerz, *op. cit.*, p. 556; E. Panloup, *op. cit.*, pp. 31-32.

56. Voir *supra*; voir également GRETA, *Rapport 2013, op. cit.*, parag. 228-236, pp. 60-62.

pas les États membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables» et que, de son côté, la jurisprudence de la Cour européenne l'exige.

À ce propos, il doit être relevé que l'article 6 de la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées envisage d'intégrer dans le CESEDA l'article L. 316-1-1 prévoyant la délivrance obligatoire d'un titre de séjour d'une durée minimale de six mois aux personnes victimes de proxénétisme, non coopérantes, engagées dans un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle⁵⁷.

La CNCDH a déjà eu l'occasion d'écarter une telle condition qui conduit :

- d'une part, à établir des discriminations entre les victimes de traite exerçant la prostitution, activité au demeurant licite (article 14 de la CESDH), cette condition étant au surplus constitutive d'une ingérence disproportionnée dans leur droit à la vie privée (article 8 de la CESDH)⁵⁸ ;
- d'autre part, à réserver le bénéfice de ces dispositions à cette seule forme d'exploitation, alors qu'il doit être étendu, sans exception, à toutes les victimes de traite des êtres humains⁵⁹.

En conclusion, afin d'empêcher une catégorisation extrême des titres de séjour et leurs conséquences discriminatoires, la CNCDH recommande que la loi énonce clairement que toute victime étrangère de traite est en droit de séjourner sur le territoire français, qu'elle coopère ou non avec les autorités judiciaires. Cette coopération ne saurait au demeurant être considérée comme un critère objectif justifiant la mise en œuvre d'un régime différent, voire moins favorable. À cet égard, la CNCDH se doit de rappeler que la délivrance d'un titre de séjour est le préalable à l'intégration, et non la récompense de celle-ci ou d'un comportement jugé, à tort ou à raison, opportun par les autorités et les pouvoirs publics ou encore utile à ceux-ci.

Mieux garantir l'accès des victimes de traite à une protection internationale

Garantir une protection internationale aux victimes de traite des êtres humains est aujourd'hui un enjeu prioritaire, compte tenu du contexte géopolitique. Le GRETA précise utilement que *« la gestion de la crise humanitaire dans la région méditerranéenne ne doit pas être déconnectée de la lutte contre la traite des*

57. « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, une autorisation provisoire de séjour d'une durée minimale de six mois peut être délivrée à l'étranger victime des infractions prévues aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal qui, ayant cessé l'activité de prostitution, est engagé dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle mentionné à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles. La condition prévue à l'article L. 311-7 du présent code n'est pas exigée. Cette autorisation provisoire de séjour ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle est renouvelée pendant toute la durée du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites. »

58. CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, op. cit., p. 226

59. CNCDH, 22 mai 2014, *Avis précité sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, par. 31-32. L'Ac. Sé et l'OICEM se prononcent dans le même sens dans leurs réponses au questionnaire de la CNCDH en vue de l'établissement du présent rapport.

êtres humains⁶⁰ ». L'intensification des mouvements migratoires conjuguée à l'extrême précarité des conditions de vie des migrants est propice au développement de réseaux et trafics. En effet, comme l'a déjà relevé la CNCDH, le trafic de migrants se mue de plus en plus en porte d'entrée vers la traite, les sommes d'argent encore dues aux passeurs créant des situations de servitude pour dette⁶¹. S'agissant plus spécifiquement de la France, la porte-parole du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a souhaité, en août 2015, attirer l'attention des autorités françaises sur le fait que « *les femmes et les enfants, qui représentent désormais un groupe important à Calais, sont particulièrement vulnérables à l'exploitation et à la traite et ils méritent une attention spéciale de la part des autorités françaises*⁶² ».

À cet égard, le régime de délivrance d'un titre de séjour au bénéfice des victimes de traite ne doit en aucun cas occulter leur droit fondamental de demander l'asile. Trop souvent, les questions de traite ne sont abordées qu'à travers le prisme de la politique migratoire et des règles relatives à l'accès au séjour figurant aux articles L. 316-1 et suivants du CESEDA (voir *supra*). Pourtant, la Convention de Varsovie stipule en son article 14-5 que « *chaque [État] partie s'assure que la délivrance d'un permis [de séjour] [...] est sans préjudice du droit de rechercher l'asile et d'en bénéficier* ». Dans le même sens, la directive n° 2004/81/CE du 29 avril 2004 prévoit en son Préambule que la délivrance d'un titre de séjour aux victimes de traite est possible « *sans préjudice de la protection accordée aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux demandeurs de protection internationale conformément au droit international des réfugiés* ».

Aussi, la CNCDH se doit-elle, une nouvelle fois, de rappeler les grands principes gouvernant le droit d'asile, dont la protection est d'abord conventionnelle. Elle découle en effet de la Convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951 qui, sans exiger des États l'octroi d'un asile aux réfugiés, leur impose une double obligation, principe cardinal du droit des réfugiés, d'une part, de non-refoulement vers un pays dans lequel leur vie ou leur liberté serait menacée pour l'un des motifs de la convention (article 33-1), d'autre part, d'immunité pénale pour leur entrée ou séjour irrégulier (article 31-1)⁶³. L'on doit à la Charte des droits fondamentaux de l'UE d'avoir consacré le « *droit d'asile* » en tant que droit fondamental en l'amarrant à la Convention de Genève et au traité instituant la Communauté européenne (article 18). Le droit dérivé de l'Union a, quant à lui, reconnu un « *droit à l'asile* » tant aux réfugiés qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (article 24 de la directive n° 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays

60. Déclaration du GRETA à l'occasion de la Journée mondiale de la dignité des victimes de la traite d'êtres humains, *La gestion actuelle de la crise humanitaire dans la région méditerranéenne ne doit pas être déconnectée de l'obligation de lutter contre la traite des êtres humains*, 30 juillet 2015 : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/press_releases/world_day_vs_thb_2015_fr.asp?toPrint=yes&.

61. CNCDH, 2 juillet 2015, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, JORF n° 0157 du 9 juillet 2015, texte n° 102, parag. 23.

62. Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, déclarations effectuées au cours de la conférence de presse du 7 août 2015 au palais des Nations à Genève, *Le HCR appelle à une réponse urgente et globale à la situation de Calais* : <http://www.unhcr.fr/55c4b351c.html>

63. Voir D. Alland et C. Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, PUF 2002, n° 139, p. 196, qui soulignent que la Convention de Genève ne lie pas l'asile à la qualité de réfugié.

tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection). La protection de ce droit est ensuite nationale, dès lors que le 4^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, intégré dans le bloc de constitutionnalité, reconnaît un droit d'asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté. En outre, « les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif » (article 53-1 de la Constitution de 1958). Pour le Conseil constitutionnel, le droit d'asile est un « droit fondamental » et un « principe de valeur constitutionnelle⁶⁴ ». Le Conseil d'État en a, lui, affirmé le caractère de « droit constitutionnel » et de « liberté fondamentale » au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁶⁵.

Dans son étude de 2009, la CNCDH regrettait que la circulaire du 5 février 2009 sur les conditions d'accès au séjour des victimes de la traite (parag. 1.2) se limite à mentionner la possibilité pour les victimes de bénéficier de la protection subsidiaire, passant la question de l'asile sous silence⁶⁶. Un constat identique peut être dressé à la lecture de la circulaire précitée du 22 janvier 2015 qui ne fait aucune mention de la possibilité d'accéder à une protection internationale. La CNCDH se doit, dans ces conditions, de recommander que cette dernière circulaire soit complétée.

Si la reconnaissance du statut de réfugié aux victimes de traite doit être élargie, la procédure y menant, ainsi que l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile doivent, pour leur part, être améliorés.

Élargir la reconnaissance du statut de réfugié pour les victimes de traite

La protection aujourd'hui octroyée aux victimes de traite par les autorités françaises peut prendre deux formes :

– la protection subsidiaire susceptible d'être octroyée en raison des risques de traitements inhumains ou dégradants qu'encourt la victime en cas de retour dans son pays d'origine (article L. 712-1 du CESEDA)⁶⁷ ;

64. Cons. const., 13 août 1993, n° 93-325 DC ; Cons. const., 22 avril 1997, n° 97-389 DC.

65. CE, 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*, AJDA, 2001, p. 589 : « Considérant, d'une part, que la notion de liberté fondamentale au sens où l'a entendue le législateur lors de l'adoption de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives englobe, s'agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France, et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux, de la liberté d'entrée sur le territoire, le droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers. »

66. CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, op. cit., p. 242

67. Article L. 712-1 du CESEDA : « Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié et pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : a) La peine de mort ou une exécution ; b) La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; c) S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. »

– le statut de réfugié, reconnu en raison de l'appartenance des victimes à un groupe social, au sens de l'article 1A (2) de la Convention de Genève de 1951⁶⁸.

Dans son avis sur la récente réforme du droit d'asile⁶⁹, la CNCDH s'inquiète de la définition, par un simple renvoi à la directive précitée n° 2011/95/UE du 13 décembre 2011, des motifs de craintes de persécution tenant à l'appartenance à un certain groupe social (article L. 711-2 du CESEDA)⁷⁰. Or la jurisprudence française, très hésitante, révèle une application incertaine de ce motif de reconnaissance du statut de réfugié⁷¹, notamment lorsqu'il s'agit de l'appliquer à des victimes de traite des êtres humains⁷².

La reconnaissance du statut de réfugié aux victimes de traite : les évolutions jurisprudentielles

1. La protection subsidiaire a dans un premier temps été accordée aux personnes victimes de traite des êtres humains, en raison du risque de traitements inhumains et dégradants encouru pas les requérants en cas de retour dans le pays d'origine (CNDA, 23 octobre 2009, n° 642112/09000931 ; CNDA, 1^{er} octobre 2010, n° 10001027 ; CNDA 29 juillet 2011, n° 10020534) ;

2. En 2011, la CNDA est allée plus loin dans la protection accordée, en reconnaissant le statut de réfugié à des victimes de traite (CNDA, 29 avril 2011, n° 10012810). Pour la première fois, les requérantes, en l'espèce des Nigérianes « *originaires de l'ÉTAT d'Edo, victimes de trafic d'êtres humains et désireuses de s'en extraire de manière active* », ont été considérées comme appartenant à un groupe social au sens de l'article 1A (2) de la Convention de 1951.

Ce même statut a ensuite été reconnu à d'autres victimes de traite, comme des femmes soumises à la prostitution victimes de réseaux au Kosovo (CNDA, 15 mars 2012, n° 11017758), puis en Ukraine (CNDA, 12 juillet 2012, n° 11026228) et à nouveau au Nigeria (CNDA, 24 mars 2015, Mlle Joy A. B).

68. « Toute personne [...] qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve en dehors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »

69. CNCDH, 20 novembre 2014, *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, JORF n° 005 du 7 janvier 2015, texte n° 57, parag. 12.

70. Article L. 711-2 du CESEDA : « Les actes de persécution et les motifs de persécution, au sens de la section A de l'article 1^{er} de la Convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, sont appréciés dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9 et au paragraphe 1 de l'article 10 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection. S'agissant des motifs de persécution, les aspects liés au genre et à l'orientation sexuelle sont dûment pris en considération aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe. Pour que la qualité de réfugié soit reconnue, il doit exister un lien entre l'un des motifs de persécution et les actes de persécution ou l'absence de protection contre de tels actes. Lorsque l'autorité compétente évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent que celui-ci possède effectivement les caractéristiques liées au motif de persécution ou que ces caractéristiques lui soient seulement attribuées par l'auteur des persécutions. »

71. Sur cette question voir A. Le Pors, *Le Droit d'asile*, PUF, 2011, pp. 56-58 ; D. Alland et C. Teitgen-Colly, *op. cit.*, n° 246, pp. 348-351, n° 281-287, pp. 418-432.

72. Voir notamment CNDA, 29 avril 2011, n° 10012810 qui ne se fonde pas sur la définition du groupe social donnée par la directive, CE, 25 juillet 2013, n° 350661, qui la retranscrit de manière erronée.

3. Si cette dernière décision confirme la volonté du juge de l'asile de reconnaître le statut de réfugié aux victimes de traite, il convient tout de même de relever que la définition du groupe social est appréhendée de manière extrêmement limitative en raison de :

- l'exigence imposée aux victimes d'avoir tenté de ou réussi à s'extraire du réseau ;
- l'insistance sur l'origine géographique précise des requérantes. En effet, des Nigérianes victimes de traite provenant d'une autre région et ayant tenté de s'extraire du réseau ne se sont pas vu accorder le statut de réfugié (CNDA, 20 avril 2015, Madame Violet Godwin).

De plus, la définition de l'appartenance à un certain groupe social que donne l'article 10.1, d, de la directive n° 2011/95/UE du 13 décembre 2011 est sujette à caution car trop restrictive selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)⁷³, autorité que la Convention de Genève investit de la mission d'interpréter ses stipulations (article 35-1⁷⁴). Pour la CNCDH, l'enjeu qui s'attache à la définition claire de ce motif de reconnaissance du statut de réfugié – notamment pour les craintes de persécution liées à des faits de traite – impose d'intégrer dans le CESEDA la définition du HCR et non celle de la directive précitée⁷⁵.

Les recommandations du HCR en matière de protection internationale pour les victimes de TEH

Comme le notent les *Principes directeurs sur le groupe social*, les États ont adopté deux approches dominantes pour définir un certain groupe social conformément à la Convention de 1951 : l'approche des « caractéristiques protégées » et l'approche de la « perception sociale ». Le HCR, estimant qu'il était nécessaire de concilier ces deux approches, a adopté une seule définition standard prenant en compte les deux approches de manière alternative : « Un certain groupe social est un groupe de personnes qui partagent une caractéristique commune autre que le risque d'être persécutées, ou qui sont perçues comme un groupe par la société. Cette caractéristique sera souvent innée, immuable, ou par ailleurs fondamentale pour l'identité, la conscience ou l'exercice des droits humains. » Les *Principes directeurs sur le groupe social* indiquent donc clairement que, selon le HCR, l'une des deux approches suffit pour répondre à la définition du groupe social.

L'approche de la « perception sociale » exige uniquement que les membres du groupe partagent une caractéristique commune qui rende ce groupe reconnaissable ou le mette en marge de la société

La France a adopté l'approche de la « perception sociale » pour identifier certains groupes sociaux au sens de la Convention de 1951. Le Conseil d'État, dans sa décision *Ourbih*, a, quant à lui, fixé deux

73. UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale* : « L'appartenance à un certain groupe social » dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR/GIP/02/02 Rev. 1°, 8 juillet 2008 ; UNHCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 ou Protocole de 1967 aux victimes de la traite en France*, publiée à l'occasion de deux décisions récentes de la Cour nationale du droit d'asile, 12 juin 2012.

74. Article 35-1 de la Convention de Genève de 1951 : « Les États contractants s'engagent à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions, et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention. »

75. Voir HCE/fh, *Avis sur le projet de loi n° 2182 relatif à la réforme de l'asile*, n° 2014-1114-INT-014.

critères pour définir un certain groupe social : 1) L'existence de caractéristiques communes à tous les membres du groupe et qui définissent le groupe aux yeux des autorités du pays et de la société en général ; et 2) Le fait que les membres du groupe soient exposés à des persécutions. La CNDA a quant à elle précisé dans plusieurs affaires et avant de revenir plus récemment sur cette jurisprudence, que la protection de la Convention de 1951 était réservée aux membres du groupe qui entendaient manifester leurs caractéristiques communes dans leur comportement extérieur. D'autres décisions de la CNDA ont ajouté un élément supplémentaire, exigeant que le groupe soit défini de manière restrictive et suffisamment identifiable.

Le HCR considère que ces éléments supplémentaires vont au-delà de ce qui est exigé dans l'approche de la « *perception sociale* ». Bien qu'un certain groupe social ne puisse être défini exclusivement par la persécution subie par les membres du groupe ni par une crainte commune d'être persécutés, un acte de persécution à l'encontre d'un groupe demeure un élément pertinent pour identifier un groupe dans une société donnée. La persécution et les motifs de cette persécution sont des éléments distincts dans la définition d'un réfugié. En tant que tel, le HCR estime que l'élément de définition d'un certain groupe social exigé par le Conseil d'État dans sa décision *Ourbih*, à savoir que les membres de ce groupe soient exposés à la persécution, n'est pas en tout point conforme à la Convention de 1951 ni aux *Principes directeurs sur le groupe social* du HCR.

L'exigence de « visibilité » n'est pas conforme à l'objet ni au but de la Convention de 1951 et contredit les Principes directeurs sur le groupe social

Le HCR estime que le motif de l'« *appartenance à un certain groupe social* » n'exige pas que les membres du groupe soient visibles socialement ni qu'ils manifestent leurs attributs ou leurs caractéristiques dans leur comportement extérieur dans la société. Il suffit que le groupe soit reconnaissable en tant que groupe par la société. Bien que le fait de manifester un attribut dans son comportement extérieur puisse contribuer à identifier le groupe, ce n'est pas une condition préalable pour que le groupe existe. Dans le cadre de l'analyse de la « *perception sociale* », l'accent est mis sur la question de savoir si les membres partagent un attribut commun dont la société reconnaisse l'existence ou qui, d'une certaine manière, les mette en marge ou les distingue de l'ensemble de la société. La « *perception sociale* » n'exige ni que l'attribut commun soit littéralement visible à l'œil nu, ni que cet attribut soit facilement identifiable ou publiquement connu dans la société. Il suffit que le groupe soit perçu comme existant dans un sens plus général et abstrait. De plus, la « *perception sociale* » ne signifie pas qu'il doit exister un sentiment d'identification en tant que communauté ou que groupe, comme dans le cas des membres d'une organisation ou d'une association. Ainsi les membres d'un groupe social peuvent même ne pas se connaître entre eux. La détermination porte plutôt sur la question simple de savoir si un groupe est « *reconnaisable* » ou « *mis en marge de la société* » d'une manière ou d'une autre.

En conclusion, rien dans la Convention de 1951, ni dans son Protocole de 1967 ni dans les Principes directeurs sur le groupe social ne va dans le sens d'imposer ou d'utiliser ces critères pour la détermination d'un groupe social.

L'exigence d'être un ensemble « circonscrit » n'est conforme ni à l'objet et au but de la Convention de 1951, ni aux Principes directeurs sur le groupe social

Le motif conventionnel du groupe social doit toutefois être délimité et ne saurait être interprété de manière à rendre les quatre autres motifs de persécution superflus. Selon le HCR, la dimension du prétendu groupe social n'est pas un critère pertinent pour déterminer si un groupe social existe au sens de l'article 1A (2) de la Convention de 1951. Des groupes sociaux peuvent ainsi être définis de manière large. Les « *femmes* » sont un exemple de sous-ensemble social de personnes qui partagent des caractéristiques communes et qui sont fréquemment perçues dans la société comme un groupe, par exemple dans la mesure où elles sont traitées différemment des hommes. En tant que telles, elles peuvent constituer un certain groupe social.

Bien que la dimension du groupe ait parfois été utilisée comme base pour rejeter les groupes plus largement définis comme celui des « femmes », cet argument n'est fondé ni en fait ni en droit. La jurisprudence française qui exige que le groupe soit défini de manière restrictive semble découler d'une préoccupation générale que le motif du groupe social puisse s'étendre de manière illimitée. Cette inquiétude n'a cependant pas lieu d'être. Premièrement, c'est un principe bien établi que « *le fait qu'un large nombre de personnes risque la persécution ne saurait justifier un refus d'octroyer une protection internationale lorsque c'est par ailleurs approprié* ». Deuxièmement, aucun des autres motifs conventionnels n'est limité par une question de dimension. Troisièmement, une définition large du groupe ne signifie pas que tous les membres du groupe seront éligibles au statut de réfugié – chaque demandeur doit également remplir les autres critères de la définition d'un réfugié.

Les victimes de la traite ou les personnes risquant d'être victimes de la traite peuvent constituer un certain groupe social selon l'approche de la « perception sociale »

Le motif de l'« *appartenance à un certain groupe social* » doit être interprété dans un contexte contemporain. Des groupes sociaux qui n'existaient pas dans le passé peuvent exister ou émerger aujourd'hui. Comme cela est exprimé dans les *Principes directeurs sur le groupe social*, « *le terme appartenance à un certain groupe social devrait plutôt être compris dans un sens évolutif, ouvert à la diversité et aux changements de nature des groupes dans différentes sociétés, ainsi qu'à l'évolution des normes internationales des droits de l'homme* ». Les victimes avérées et potentielles de la traite peuvent être éligibles au statut de réfugié s'il peut être établi qu'elles craignent d'être persécutées en raison de leur appartenance à un certain groupe social.

Comme mentionné dans les *Principes directeurs sur la traite* du HCR, « *[en] fonction du contexte, une société peut aussi considérer les personnes qui ont été victimes de la traite comme un groupe reconnaissable au sein de cette société* ». Pour que les victimes avérées ou potentielles de la traite puissent être éligibles au statut de réfugié en raison de leur appartenance à un certain groupe social, il n'est pas nécessaire que les membres de ce groupe particulier se connaissent entre eux ni qu'ils se réunissent en tant que groupe. Il faut cependant soit qu'ils partagent une caractéristique commune autre que le risque d'être persécutés, soit qu'ils soient perçus comme un groupe par la société en général. Dans les deux affaires récentes à l'occasion desquelles le HCR a publié cette position, la CNDA a reconnu que des victimes de la traite pouvaient constituer un certain groupe social au sens de la Convention de 1951, le groupe étant constitué, par exemple, de « *femmes soumises à la traite d'êtres humains par des réseaux de proxénétisme* ».

Les facteurs qui permettent d'identifier les femmes comme cibles des trafiquants sont généralement liés à leur situation de vulnérabilité dans certains environnements sociaux. Certains sous-groupes de femmes peuvent donc aussi constituer des groupes sociaux particuliers. Les femmes et les sous-groupes de femmes peuvent partager des caractéristiques communes comme le genre et la classe sociale, qui les mettent en marge de la société. Selon le contexte, les sous-groupes sociaux de femmes peuvent être, par exemple, les femmes célibataires, les mères célibataires, les femmes illettrées ou peu éduquées.

Les victimes de la traite ayant pu échapper à l'emprise de leurs trafiquants (y compris celles ayant été libérées par une action des forces de l'ordre), qui se trouveraient ou dans le pays d'origine ou dans un État étranger et qui pourraient rester redevables de « *dettes* » non épurées à l'égard de ces réseaux de trafiquants, pourraient constituer un groupe reconnaissable. Leur expérience passée, y compris le fait d'avoir été exploitées et/ou d'avoir échappé à leurs trafiquants, pourrait les mettre en marge de la société. En effet, dans ces réseaux de grande criminalité, le refus de ces femmes de se soumettre et de rembourser ce qui est perçu comme des dettes porte atteinte à l'hégémonie et au contrôle des trafiquants, et, de fait, ce comportement les singularise.

UNHCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 ou Protocole de 1967 aux victimes de la traite en France*, publiée à l'occasion de deux décisions récentes de la Cour nationale du droit d'asile, 12 juin 2012.

Renforcer les garanties des victimes potentielles de traite au cours de la procédure d'asile

Plusieurs aspects de la procédure, telle qu'elle est aujourd'hui appliquée, appellent pour la CNCDH des commentaires et améliorations.

User de toutes les potentialités du règlement Dublin III

En premier lieu, l'article 5 du règlement Dublin III prévoit l'organisation d'un entretien individuel *« afin de faciliter le processus de détermination de l'État membre responsable »*. La jurisprudence belge du Conseil contentieux des étrangers démontre l'attention particulière qu'il est possible d'apporter à la détection des victimes de traite, même dans le cadre d'une procédure de transfert Dublin⁷⁶. L'entretien prévu à l'article 5 doit donc constituer une véritable garantie procédurale permettant l'identification de telles victimes. Pour la CNCDH, les fonctionnaires chargés de mener cet entretien doivent impérativement procéder à la détection et à l'identification des victimes potentielles de traite⁷⁷. Ils doivent donc bénéficier de formations adaptées.

En second lieu, la CNCDH recommande, une nouvelle fois, une application systématique par la France des clauses discrétionnaires de l'article 17 du règlement Dublin III en cas de risque manifeste d'atteinte aux droits de l'homme dans le pays de renvoi⁷⁸. Un échange entre les autorités françaises, le HCR ou toute autre organisation gouvernementale ou non, et, le cas échéant, le Bureau européen d'appui en matière d'asile pouvant avoir connaissance de la situation dans ce pays, devrait permettre de statuer promptement.

Prévoir des garanties procédurales spéciales au profit des demandeurs d'asile victimes de traite

L'article 24-1 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) énonce que *« les États membres évaluent dans un délai raisonnable après la présentation d'une demande de protection internationale si le demandeur nécessite des garanties procédurales spéciales »*. L'article 24-4 précise ensuite que *« les États membres veillent à ce que le besoin de garanties procédurales soit également pris en compte [...] lorsqu'un tel besoin apparaît à un stade ultérieur de la procédure, sans qu'il faille nécessairement recommencer celle-ci »*. Transposant ces dispositions, le nouvel article L. 744-6 du CESEDA issu de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile est ainsi rédigé : *« Dans la mise en œuvre des droits des demandeurs d'asile et pendant toute la période d'instruction de leur demande, il est tenu compte de la situation*

76. Conseil du contentieux des étrangers, 18 septembre 2014, arrêt n° 129604, affaire 146590/III ; alors que la requérante avait déjà déposé une première demande d'asile à Chypre, le Conseil a néanmoins décidé de prendre en charge sa nouvelle demande, compte tenu des mauvais traitements subis sur place, étayés par des rapports du HCR sur la question publiés en 2013, et de l'absence d'investigations supplémentaires par les autorités chypriotes, alors que la requérante faisait état de faits de traite.

77. Commission européenne, *Identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour. Étude du Réseau européen des migrations*, mars 2014, p. 14.

78. CNCDH, 20 novembre 2014, *Avis précité sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, parag. 26

spécifique des personnes vulnérables. » Ce même texte fait figurer, parmi les critères de vulnérabilité, la qualité de victime de la traite des êtres humains. Pour la CNCDH les règles procédurales gouvernant le traitement de la demande d'asile doivent être adaptées aux spécificités relatives aux victimes de traite qui doivent impérativement bénéficier de garanties spéciales.

Garantir un accompagnement juridique et social spécifique

Ce sont les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) qui ont pour mission d'apporter leur aide aux demandeurs d'asile devant saisir l'OFPRA⁷⁹. Or elles ne peuvent pas toujours mener à bien cette mission en raison de contraintes budgétaires et d'une surcharge d'activité liée à l'accroissement de la demande d'asile depuis 2008⁸⁰. Ce sont donc trop souvent les organisations non gouvernementales qui sont sollicitées pour assurer l'aide à la rédaction des demandes d'asile et qui sont elles-mêmes débordées⁸¹. Cet état de fait conduit à ce que seul un faible pourcentage de personnes a réellement accès à une aide de qualité lors du dépôt de leur demande d'asile. Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que rappeler la nécessité pour l'État de prévoir des financements suffisants, notamment au profit des associations et des interprètes, pour rendre pleinement effectif le droit à l'information des demandeurs d'asile, et plus spécifiquement les droits de ceux qui sont victimes potentielles de traite.

Pour la CNCDH, il est impératif que le personnel des PADA puisse bénéficier de formations solides aux spécificités de la traite des êtres humains, afin qu'il dispose d'outils d'identification des victimes potentielles et qu'il puisse dispenser un accompagnement social et juridique adapté.

Améliorer l'instruction de la demande d'asile formée par une victime de traite

Améliorer l'identification des victimes de la traite par les agents de l'OFPRA

Depuis 2013, la traite des êtres humains fait partie des priorités de l'OFPRA⁸² : un groupe de travail a œuvré à l'élaboration d'éléments de doctrine et de procédure, utilisés depuis comme base pour l'instruction des demandes liées à des faits de traite⁸³. Ce groupe a en outre effectué un important travail de sensibilisation auprès de l'ensemble des équipes de l'office et multiplié les partenariats tant associatifs⁸⁴ qu'institutionnels⁸⁵, afin de mieux se former aux spécificités de la traite des êtres humains. La CNCDH ne peut que saluer les efforts entrepris par l'OFPRA pour doter les officiers de protection d'une formation et de connaissances solides. La qualité de l'instruction des demandes d'asile

79. Les PADA gérées par l'OFI ne prennent pas en charge les personnes placées en « procédure Dublin » ni les demandeurs en procédure prioritaire, car ils ne sont pas éligibles aux CADA.

80. CFDA, *Droit d'asile en France : conditions d'accueil. État des lieux 2012*, pp. 18-21.

81. *Ibid.*, pp. 16-17.

82. P. Brice, directeur général de l'OFPRA, *Audition du 3 juillet 2015*.

83. OFPRA, *Rapport d'activité 2014, op. cit.*, p. 58.

84. Par exemple les Amis du bus des femmes, l'Amicale du Nid, l'ALC-Nice, IPPO ou encore La Cimade.

85. Par exemple la MIPROF, le Bureau européen d'appui en matière d'asile ou le Réseau européen des migrations.

ne pourra qu'être considérablement améliorée, notamment par une meilleure identification des victimes de traite des êtres humains.

En outre, l'OFPPA a mis au point un dispositif de saisine des associations qui peuvent alerter l'Office de la situation de personnes potentiellement victimes de traite. Pour des raisons évidentes de déontologie, ces associations ne sont pas habilitées à saisir directement l'agent de protection chargé du dossier. La CNCDH estime que l'identification des victimes potentielles de traite impose de coordonner les synergies entre l'OFPPA et les associations. Elle ne peut donc que recommander le renforcement des liens et contacts entre ceux-ci.

Prévoir des modalités spécifiques d'organisation de l'entretien

En premier lieu, l'article L. 723-6, alinéa 13, du CESEDA donne compétence au directeur général de l'OFPPA pour définir les modalités d'organisation de l'entretien. Lors de son audition par la CNCDH, ce dernier a utilement précisé, à propos de la conduite de l'entretien par les agents de l'office, que l'accent est mis sur :

- le renforcement des compétences des officiers de protection, afin d'aider les victimes potentielles de traite à verbaliser leurs craintes de persécution, étant rappelé que les premiers ne sont pas habilités à déterminer si un demandeur d'asile est ou non victime de traite s'il ne s'est pas déclaré comme tel ;
- l'aide à apporter aux officiers de protection afin qu'ils puissent garder la bonne distance par rapport aux personnes entendues. Dans ce but, des groupes de parole sont organisés sous la direction d'un psychologue⁸⁶.

Ces initiatives ne pourront qu'améliorer la qualité de l'entretien et la verbalisation des récits par les demandeurs d'asile. À cette fin, la CNCDH recommande en cas de détection d'une victime potentielle de traite :

- de prévoir la possibilité d'un entretien plus long pour permettre la verbalisation ;
- de prévoir la possibilité d'un report d'entretien, afin de rassembler les preuves de la situation d'exploitation dans laquelle se trouve le demandeur.

En deuxième lieu, la loi précitée du 29 juillet 2015 a reconnu à tout demandeur d'asile la possibilité de se faire accompagner par un tiers à l'entretien OFPPA. Aux termes du nouvel article L. 723-6, alinéa 8, du CESEDA, « *le demandeur peut se présenter à l'entretien accompagné soit d'un avocat, soit d'un représentant d'une association de défense des droits de l'homme, d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, d'une association de défense des droits des femmes ou des enfants ou d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle* ». Ces dispositions sont certes destinées à empêcher toute intrusion de responsables de réseaux et autres trafiquants, mais elles ne permettent malheureusement pas l'habilitation des associations luttant contre toutes les catégories d'exploitation visées par la traite. La CNCDH recommande donc de compléter l'article L. 723-6, alinéa 8, du CESEDA.

En troisième lieu, le directeur général de l'OFPPA a fixé les modalités concrètes de l'intervention du tiers par une décision du 30 juillet 2015⁸⁷. Pour la CNCDH, il ne faudrait pas que l'exclusion de toute possibilité de report d'entretien en

86. P. Brice, directeur général de l'OFPPA, *Audition du 3 juillet 2015*.

87. Directeur général de l'OFPPA, *Décision NOR : INTV1517766S du 30 juillet 2015 fixant les modalités d'organisation de l'entretien en application de l'article L. 723-6 du CESEDA*.

cas d'absence du tiers (avocat ou représentant d'une association) et l'absence de possibilité pour ce dernier d'intervenir au cours de l'entretien⁸⁸ entravent l'identification effective d'une victime potentielle de traite.

Classer en procédure normale les deuxièmes demandes d'asile formées par des victimes potentielles de traite des êtres humains

Il arrive, ainsi que l'a constaté la CNCDH⁸⁹, que des victimes de traite soient contraintes, sous l'emprise des auteurs de l'infraction, à déposer une première demande d'asile, sous une fausse identité et sur la base d'un récit fantaisiste. Lorsqu'elles arrivent ensuite à s'extraire du réseau et à être informées de leurs droits, ces personnes peuvent décider de présenter une nouvelle demande sous leur véritable identité en faisant état de l'ensemble des faits commis à leur rencontre et du risque de persécution en découlant. Cette deuxième demande sera traitée dans le cadre d'une procédure de réexamen, dès lors que la première a fait l'objet d'une décision définitive (article L. 723-15 du CESEDA). En pratique, une telle situation peut rendre extrêmement difficile l'identification et la prise en charge des victimes de traite, en raison de plusieurs obstacles procéduraires :

- la possibilité pour l'OFPRA de statuer en procédure accélérée s'agissant d'un réexamen (article L. 723-2, I., 2° du CESEDA), étant précisé que, en 2014, soit avant la réforme, 89 % des demandes de réexamen étaient classées par les préfetures en procédure prioritaire⁹⁰ ;
- le rejet de la nouvelle demande au fond, au motif que la présentation de plusieurs demandes sous différentes identités est constitutive d'une fraude de nature à introduire un doute quant à la sincérité des déclarations ou du bien-fondé des craintes de persécution⁹¹ ;
- la mise en œuvre d'une procédure d'éloignement à la suite du débouté.

Il ressort des auditions conduites à la CNCDH que ces difficultés pratiques contribuent à précariser la situation des victimes de traite et donc à accentuer leur vulnérabilité⁹².

À cet égard, il doit être précisé que l'article L. 723-2, V. issu de la loi précitée du 29 juillet 2015 dispose : « Dans tous les cas, l'Office procède à un examen individuel de chaque demande dans le respect des garanties procédurales prévues au présent chapitre. Il peut décider de ne pas statuer en procédure accélérée lorsque cela lui paraît nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande. » L'OFPRA détient donc la prérogative de reclasser une procédure. Pour la CNCDH, un tel reclassement en procédure normale doit obligatoirement intervenir lorsqu'un demandeur d'asile s'auto-identifie en tant que victime de traite ou lorsqu'un ou plusieurs indices laissent présumer qu'une personne est victime de tels faits. Cette garantie spéciale suppose en amont que les officiers

88. Article 2 de la Décision précitée.

89. CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, op. cit., pp. 248-249. Adde Commission européenne, *Identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour. Étude du Réseau européen des migrations*, op. cit., p. 16. Voir également N. Martin, « Victimes de la traite et migration », *La Semaine juridique*, éd. gén., supplément au n° 19-20, 6 mai 2013, p. 31.

90. OFPRA, *Rapport d'activité 2014*, Paris 2015, p. 10.

91. Pour plus de détails, voir CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, op. cit., p. 249.

92. Espoir d'Asile et CHRS Le Pas, accompagnement des victimes de la traite d'êtres humains, *Auditions du 29 mai 2013*.

de protection disposent d'une formation suffisante en matière de traite des êtres humains et que l'Office ait des relais associatifs indispensables à la détection des victimes potentielles de tels faits.

Améliorer l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile victimes de traite

Le nouvel article L. 744-6 du CESEDA, transposant les articles 21 et 22 de la directive n° 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)⁹³, dispose : « À la suite de la présentation d'une demande d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé de procéder, dans un délai raisonnable et après un entretien personnel avec le demandeur d'asile, à une évaluation de la vulnérabilité de ce dernier afin de déterminer, le cas échéant, ses besoins particuliers en matière d'accueil. L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, [...] les victimes de la traite des êtres humains. »

La CNCDH recommande donc la mise en œuvre scrupuleuse de ces nouvelles dispositions. Il est plus que jamais nécessaire de consacrer des moyens conséquents – en technique et en personnel – à l'identification des demandeurs d'asile potentiellement victimes de traite, afin de les orienter vers les dispositifs d'accueil et d'hébergement spécifiques et protecteurs (voir *supra*). Cette identification pourra intervenir dans le cadre de l'évaluation sociale réalisée par les travailleurs sociaux travaillant au sein des PADA. De plus, afin de pouvoir, le cas échéant, réorienter les demandeurs d'asile déjà hébergés en CADA vers ces dispositifs spécifiques, le personnel des CADA doit également être spécialement formé aux spécificités de la traite des êtres humains et disposer d'outils d'identification.

93. Article 21 de la directive n° 2013/33/UE : « Dans leur droit national transposant la présente directive, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine. » Article 22 : « 1. Aux fins de la mise en œuvre effective de l'article 21, les États membres évaluent si le demandeur est un demandeur qui a des besoins particuliers en matière d'accueil. Ils précisent en outre la nature de ces besoins. Cette évaluation est initiée dans un délai raisonnable après la présentation de la demande de protection internationale et peut être intégrée aux procédures nationales existantes. Les États membres veillent à ce que ces besoins particuliers soient également pris en compte, conformément aux dispositions de la présente directive, s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile. Les États membres font en sorte que l'aide fournie aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil conformément à la présente directive, tienne compte de leurs besoins particuliers en matière d'accueil pendant toute la durée de la procédure d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié. »

2. L'évaluation visée au paragraphe 1 ne doit pas revêtir la forme d'une procédure administrative.

3. Seules les personnes vulnérables conformément à l'article 21 peuvent être considérées comme ayant des besoins particuliers en matière d'accueil et bénéficier en conséquence de l'aide spécifique prévue conformément à la présente directive.

4. L'évaluation prévue au paragraphe 1 ne préjuge pas l'évaluation des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE ».

CHAPITRE 3

OFFRIR UN HÉBERGEMENT SÉCURISANT, UN ACCOMPAGNEMENT ET UNE PRISE EN CHARGE AUX VICTIMES DE LA TRAITE

La priorité politique en matière de lutte contre la traite a consisté ces dernières années à privilégier le démantèlement des réseaux et la réduction de la criminalité, plutôt que la protection des victimes. Cette dernière devrait pourtant constituer une priorité, d'autant plus que l'arrestation et le démantèlement de certains groupes criminels n'ont pas permis de circonscrire le phénomène. Or, si la protection des victimes, eu égard notamment au risque de revictimisation, est un devoir juridique et surtout moral de l'État, c'est aussi un moyen de lutter efficacement contre la traite et l'exploitation des êtres humains dans la mesure où cela contribue à tarir la source de revenus des organisations et des exploitants : sans « main-d'œuvre », ils n'ont plus raison d'être.

« Le cycle de la traite ne peut être rompu si l'on ne prête attention aux droits et aux besoins des victimes. Une protection et une assistance appropriées doivent être apportées à toutes les victimes, sans discrimination. »

Directive 6 des Principes et directives du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains, recommandations, 2002.

La vulnérabilité économique et sociale des victimes engendre la commission de faits de traite à l'encontre de milliers d'individus, majeurs ou mineurs. Elle peut également en être la conséquence. Aussi, convient-il avant tout de protéger les victimes contre « une nouvelle victimisation » comme le prévoit notamment l'article 9-2, b, du Protocole de Palerme. Les États parties doivent alors garantir une sécurité efficace et effective aux victimes de la traite et de l'exploitation. Dès lors qu'une personne est identifiée comme victime, de manière officielle ou non, elle est potentiellement en situation de danger, qu'elle soit encore en situation d'exploitation, sur le point de s'en extraire, ou déjà sortie. Dans ces conditions, les pouvoirs et les autorités publics ont l'obligation de protéger, d'accompagner et de prendre en charge les victimes.

L'octroi d'une assistance et d'une aide à une victime de traite sans subordonner cette aide à sa volonté de coopérer dans le cadre des procédures judiciaires et à sa situation administrative est une préconisation européenne¹ et, dans une moindre mesure, internationale². Cela peut également être, pour certaines victimes, une exigence face aux risques d'atteinte à leur propre sécurité et/ou à celle de leurs familles. Pour se mettre en conformité avec les normes internationales et européennes, et pour répondre aux impératifs de sécurité des personnes, les États doivent envisager de mettre en œuvre des mesures visant à assurer le « rétablissement physique, psychologique et social » des victimes de traite³, et ce indépendamment de leur participation dans le processus judiciaire. Le Protocole de Palerme tout comme la Convention de Varsovie ajoutent que les États parties peuvent, à cette fin, coopérer avec « les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes ou d'autres éléments de la société civile » engagés dans l'assistance aux victimes⁴.

Les organisations non gouvernementales cheville ouvrière de l'aide aux victimes de traite

En France, l'accompagnement des victimes de traite est essentiellement confié par les autorités publiques à des ONG spécialisées subventionnées⁵. Les associations garantissent une offre de services effective et pluridisciplinaire, et permettent de répondre aux besoins des victimes en proposant un accueil et une écoute privilégiés, une information sur les droits, une aide psychologique, un accompagnement social, juridique et administratif et si nécessaire une orientation vers des services spécialisés. Néanmoins, ces associations font régulièrement part de difficultés grandissantes pour mener à bien ces missions qui leur sont dévolues par l'État, notamment en raison de ressources financières insuffisantes ou irrégulières. En outre, la couverture associative n'est pas égale sur l'ensemble du territoire français, et l'offre de services est bien souvent saturée dans les principales zones urbaines entraînant des différences de traitement dans la prise en charge des victimes⁶.

1. Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite Convention de Varsovie, adoptée le 16 mai 2005, art. 12-6 ; *Rapport explicatif de la Convention de Varsovie* parag. 146 ; directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, art. 11-3.

2. Voir par exemple la directive 6 du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations*, (E/2002/68/Add.1), 2002.

3. *Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, dit Protocole de Palerme, 2000, art. 6-3 du Protocole de Palerme ; Convention de Varsovie, art. 12.

4. *Ibid.*

5. Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), *Rapport à la Commission européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains 2011-2014 en application de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil*, dit « Rapport de la MIPROF », p. 27.

6. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 28 janvier 2013, parag. 68, 69 et 171.

Si les associations sont les principaux acteurs de l'accompagnement proposé aux victimes de la traite et de l'exploitation, l'État contribue à cet accompagnement et à cette protection via un système de subventionnement régi par des conventions pluriannuelles d'objectifs. En matière de lutte contre la traite et l'exploitation sexuelle des êtres humains, le financement est assuré dans sa quasi-totalité par le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes. Au niveau national, le montant des subventions était de 345 000 euros en 2015 répartis entre le Mouvement du nid (80 000 euros), l'Amicale du nid (35 000 euros), ALC Nice (170 000 euros) et le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) (60 000 euros); au niveau local, le montant était de 2,03 millions d'euros pour la rencontre, l'accueil, l'accompagnement, l'insertion et la prévention⁷. Par exemple, l'association « le Mouvement du nid » a été financée par l'État dans 21 départements en 2015 et « l'Amicale du nid » dans 9 départements. Plus généralement, sans cibler spécifiquement certains types d'exploitation, le ministère de la Justice a, quant à lui, versé, en 2014, une subvention de 13 000 euros au Comité contre l'esclavage moderne (CCEM), une subvention de 7 000 euros à l'association Hors la Rue et 5 500 euros à l'association Accompagnement Lieux d'accueil Carrefour éducatif et social⁸. Le rapport indique également que le ministère de la Justice a précisé que des subventions de montants équivalents seraient versées en 2015 par ses services.

Au sein des principaux tribunaux de grande instance français, des bureaux d'aide aux victimes sont également tenus par des associations et sont financés par le ministère de la Justice. Leurs missions consistent à offrir aux victimes – et notamment aux victimes de traite et d'exploitation des êtres humains – un accueil, des informations non seulement sur le fonctionnement judiciaire en général mais aussi sur les procédures en cours, des informations sur les modalités pratiques de recouvrement des dommages et intérêts à la suite des jugements rendus, à les accompagner lors des audiences, à les orienter ou à les aider dans leurs diverses démarches. Ces bureaux sont de véritables guichets uniques dédiés aux victimes dont les services sont fournis par des personnes (juristes et psychologues) formées à l'accueil de ces victimes. Les 164 bureaux d'aide aux victimes en exercice fin 2014 ont accueilli plus de 60 000 personnes en 2013⁹. Ce dispositif de prise en charge pluridisciplinaire est assuré par 173 associations, réparties sur l'ensemble du territoire. Se pose néanmoins la question de savoir si les personnels de ces associations sont sensibilisés aux problématiques de la traite et de l'exploitation.

Une fois identifiées, les victimes ont des besoins multiples, elles doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge globale qui tienne compte de leur situation de précarité et de détresse. Il s'agit à la fois d'offrir aux victimes un accueil sécurisant afin de garantir leur intégrité physique face aux risques réels de représailles et d'intimidation, mais aussi une prise en charge sociale et psychologique visant

7. Assemblée nationale, Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, *Audition de M. Christophe Sirugue, rapporteur pour avis au nom de la Commission des affaires sociales sur les crédits pour 2015 du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances*, 28 octobre 2014.

8. Contribution de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) transmise à la CNCDH, juillet 2015.

9. Contribution de la DACG.

à mitiger la souffrance et le tort imposés aux victimes et d'aider celles-ci à se remettre. Hormis l'objectif humanitaire consistant à réduire l'impact sur les victimes, il existe plusieurs raisons concrètes importantes de procéder de la sorte. Tout d'abord, l'aide, l'hébergement et la protection accordés aux victimes permettent d'accroître les chances que celles-ci acceptent de coopérer avec les services de police et de justice. Cette aide et cette protection ne sont pour autant tributaires de la capacité ou de la volonté de la victime de coopérer aux procédures engagées. Les programmes d'aide et d'assistance aux victimes de la traite des personnes se doivent donc d'être bien conçus et intégrés. Les services sociaux, médicaux, psychologiques et juridiques, l'hébergement, l'accès à l'éducation et à la formation ne peuvent intervenir indépendamment les uns des autres. Les différents services doivent travailler de manière concertée et coordonnée dans les meilleurs intérêts des victimes bénéficiant de l'aide. Chaque fois que possible, les victimes devraient pouvoir avoir accès à un centre polyvalent.

Offrir un hébergement adapté aux victimes de la traite

Les victimes de traite et d'exploitation ont droit à la sécurité et au plein rétablissement de leurs droits économiques et sociaux. Pour échapper au pouvoir des trafiquants, les victimes ont besoin d'un logement où elles seront en sécurité. On ne saurait trop insister sur la nécessité de ce logement sécurisé. Malgré les violences incessantes, les victimes tendent à ne pas quitter une situation de violence et d'exploitation si elles n'ont pas de solution de rechange. Le besoin d'un logement sécurisé qu'ont les victimes est à la fois immédiat et à long terme. C'est un besoin reconnu dans les programmes d'assistance aux victimes. Ces programmes tentent de prévoir différents types de logements, en fonction des besoins spécifiques des victimes à un moment donné.

En France, l'hébergement dans des conditions sécurisantes est un principe inconditionnel et ouvert à toutes les victimes de traite et d'exploitation des êtres humains¹⁰. Néanmoins, en pratique, l'offre d'hébergement est disparate selon les départements, et les associations constatent que bon nombre de personnes, pourtant identifiées comme actuellement victimes ou ayant été victimes de traite et d'exploitation n'ont pas accès à un hébergement sécurisé. D'aucuns expliquent cela par la saturation des places existantes ou parce que, bien souvent, la priorité est donnée aux personnes en situation régulière, créant de ce fait une discrimination entre victimes de traite en situation régulière et celles qui se trouvent en situation irrégulière. Assurer un hébergement à toutes les personnes victimes de traite est pourtant une étape essentielle pour leur protection et leur prise en charge dans la mesure où la sortie du milieu d'exploitation est difficilement réalisable si la personne n'a pas un endroit où s'établir et demeurer en sécurité.

10. Article L345-1 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que « des places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont ouvertes à l'accueil des victimes de la traite des êtres humains dans des conditions sécurisantes ».

Les dispositifs mis en place en amont du Plan d'action national

Le dispositif de droit commun d'hébergement des victimes de traite et d'exploitation des êtres humains

La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure prévoit les mesures d'assistance en matière d'hébergement aux victimes de la traite. L'article 43 issu de cette loi a ajouté à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles préexistant le paragraphe suivant : « *Des places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont ouvertes à l'accueil des victimes de la traite des êtres humains dans des conditions sécurisantes.* » Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont ouverts aux personnes et aux familles qui connaissent « *de graves difficultés notamment économiques, familiales, de logement de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale* ». Ils ont pour vocation d'accueillir, pour une durée déterminée, les populations les plus démunies, personnes et familles en situation de détresse sociale, personnes expulsées ou privées de logement, personnes sortant d'établissements médicaux, sociaux ou pénitentiaires, de réfugiés ou de demandeurs d'asile. L'admission dans le centre est prononcée par le responsable de l'établissement en tenant compte notamment « *de la capacité du centre, de la catégorie de personnes qu'il est habilité à recevoir ainsi que des activités d'insertion qu'il est habilité à mettre en œuvre* ». Le financement des centres est assuré par une dotation globale de l'État, au titre de l'aide sociale, répartie régionalement. Un référentiel national intitulé *Accueil, hébergement, insertion* publié en mars 2005 par la Direction générale de l'action sociale définit les principes de la prise en charge et de l'accompagnement des personnes en centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Ces principes s'appliquent pleinement aux victimes de la traite. Conséquemment, l'aide apportée est globale puisqu'elle prend en compte la situation de la personne dans son ensemble (accès aux droits, à l'emploi, à la formation, au logement et la santé mais aussi à une vie sociale (bien-être, citoyenneté, culture), individuelle et adaptée à chacun eu égard à sa situation personnelle et à son parcours.

Ce sont ces CHRS, répartis sur l'ensemble du territoire national, qui assurent principalement les missions d'hébergement des victimes de traite. Les victimes majeures sont orientées dans un premier temps vers des CHRS d'urgence, tels que le SAMU social, ou des CHRS de stabilisation et d'insertion pour un accompagnement social et psychologique de long terme. L'orientation des victimes vers les structures d'hébergement adaptées est assurée par le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) dans chaque département. Mis en place en 2010¹¹, les SIAO ont été conçus pour mieux répondre aux besoins des personnes en difficulté, mieux réguler les places sur un territoire donné et en améliorer le diagnostic.

11. Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Le Dispositif national Ac.Sé

La Convention de Varsovie encourage les États membres à attribuer un nouveau lieu de résidence aux victimes de la traite quand cela s'avère nécessaire¹². En France, le seul dispositif permettant d'éloigner les victimes de traite du lieu de commission de l'infraction, en leur octroyant une mise à l'abri, est coordonné par l'association Accompagnement Lieux d'accueil Carrefour éducatif et social (ALC). Mécanisme national de protection des victimes de traite des êtres humains né en 2001 comme une action initialement expérimentale, le dispositif national Ac. Sé (ACcueil SÉcurisant) fait aujourd'hui partie intégrante des mesures de protection des victimes de la traite en France¹³. Le réseau Ac. Sé compte actuellement 70 partenaires, dont 20 sont des associations et 50 des CHRS, répartis à travers la France. Chaque partenaire s'engage à héberger au moins une personne par an. Selon l'association ALC, certains établissements mettent parfois à disposition deux, voire trois, places en permanence¹⁴. Dans tous les cas, les modalités de prise en charge et d'accompagnement sont celles pratiquées par chaque structure. Puisque le mécanisme est composé principalement de CHRS, ce sont donc initialement des structures d'hébergement non spécialisées, qui hébergent habituellement des personnes en difficulté sociale, qui acceptent d'accueillir des victimes de traite en formant en conséquence leur personnel à la prise en charge de ces personnes qui ont subi des traumatismes physiques et psychologiques d'une ampleur non négligeable.

Les missions du dispositif sont diverses : éloigner géographiquement les victimes, animer un pôle ressource à destination de tous les intervenants en contact régulier ou occasionnel avec des personnes victimes (conseil juridique et social par téléphone, publication de documents techniques, organisation et animation de formations et de séminaires...), et mettre en réseau des structures spécialisées et des centres d'hébergement. L'action est de ce fait coordonnée autour de plusieurs axes : contact direct, accueil, évaluation et identification des victimes, puis hébergement et insertion professionnelle de ces mêmes victimes. La coordination ALC peut proposer une prise en charge en France mais peut également aider les personnes qui ont demandé une aide au retour dans leur pays d'origine¹⁵.

12. Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite Convention de Varsovie, art. 28-2.

13. Voir par exemple le décret n° 2007-1352 du 13 septembre 2007 relatif à l'admission au séjour, à la protection, à l'accueil et à l'hébergement des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; et la circulaire n° IMIM0900054C du 5 février 2009, portant sur les conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires.

14. Association ALC, *Identifier, accueillir et protéger les victimes de la traite des êtres humains, guide pratique*, février 2014, p. 77

15. Le retour dans le pays d'origine se fait généralement en lien avec l'OFII qui se voit confier, sous couvert du ministère de l'Intérieur, la mission de participer à toutes les actions administratives relatives au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays (art. L.5223-1 du code du travail). À cet égard, l'OFII est chargé de la mise en œuvre des programmes d'aide au retour et à la réinsertion économique et prend ainsi en charge l'organisation du retour, une aide dans l'obtention des documents de voyage, le billet de transport aérien et de transport secondaire à l'arrivée dans le pays de retour pour le demandeur et sa famille qui l'accompagne et l'acheminement vers l'aéroport de départ en France.

Le dispositif repose sur la participation volontaire des victimes, éloignées du lieu d'exploitation, et hébergées au sein des CHRS partenaires. L'accueil des victimes se fonde sur les principes de la libre adhésion de la personne, d'une prise en charge globale de l'individu, de la confidentialité et d'un accueil banalisé. Ac.Sé s'adresse aux personnes françaises ou étrangères, majeures et sans distinction de genre, victimes de la traite des êtres humains et/ou de proxénétisme, en situation administrative régulière ou non, en danger ou en attente d'alternatives à leur situation d'exploitation, et nécessitant un éloignement géographique vers un lieu d'accueil tenu confidentiel. De plus peut être proposé un accueil collectif ou individuel, un accueil pour des personnes accompagnées de leurs enfants¹⁶ ou pour des personnes isolées.

Certains lieux d'accueil sont situés dans des régions très reculées pour assurer une protection accrue aux victimes qui le souhaitent, alors que d'autres sont basés dans des régions urbaines plus dynamiques dans lesquelles le processus d'inclusion sociale, qui passe par des formations professionnelles et l'accès à l'emploi, peut être facilité. La diversification des modes d'accueil permet également de ne pas concentrer les personnes victimes de traite issues de la même nationalité dans les mêmes lieux, ce qui pourrait ne pas être rassurant ni sécurisant.

Tout intervenant associatif ou institutionnel en contact avec des victimes de traite et d'exploitation peut solliciter le dispositif Ac. Sé, quelle que soit sa localisation géographique en France. Un numéro d'accueil téléphonique national est spécialement affecté à cet usage, le 0825 009 907. Les demandes d'hébergement sont centralisées par une équipe de coordination dirigée par ALC qui reçoit les signalements des personnes ayant besoin d'être mises à l'abri, évalue la situation et recherche dans le réseau la structure la plus adaptée ayant une place vacante. La prise de contact se passe directement par téléphone et si une place est disponible, la coordination Ac.Sé met en relation le demandeur et le lieu d'accueil. Les victimes sont généralement accompagnées physiquement jusqu'à leur arrivée dans le centre par un opérateur de la structure qui s'est chargé de l'orientation.

Le mécanisme Ac.Sé est financé conjointement par le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des Femmes (service des droits des femmes et de l'égalité), le ministère de la Justice (service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes) et la Ville de Paris (observatoire des égalités femmes/hommes). Le ministère des Affaires sociales a contribué à hauteur de 178 000 euros en 2013, et de 170 000 euros en 2014 et 2015¹⁷. Si la baisse du montant alloué reste minime et stable, la CNCDH regrette cependant cette diminution car le nombre de victimes qui effectuent une demande de prise en charge par Ac.Sé a tendance à augmenter au cours des derniers mois¹⁸.

16. Au total 26 enfants étaient présents dans les lieux d'accueil d'Ac.Sé en 2014, soit 25 % de personnes prises en charge accompagnées de leurs enfants.

17. *Rapport intermédiaire soumis par les autorités françaises pour être en conformité avec la Recommandation du Comité des parties CP(2013) 1, sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, reçu le 13 février 2015, p. 16.

18. Ac. Sé, *Dispositif national Ac.Sé. Bilan des activités 2014*, Association ALC, Nice, mars 2015.

Selon les pouvoirs publics et la société civile, unanimes, l'efficacité du système n'est plus à démontrer. La diversification des modalités d'accueil permet de répondre aux besoins de chaque victime. En 2014, la coordination du dispositif Ac.Sé a été sollicitée pour 79 demandes d'orientation, en provenance de 23 villes différentes¹⁹. Près de 80% des demandes ont été initiées par l'un des partenaires du dispositif, les autres demandes provenant de services publics ou d'associations spécialisées en matière d'accompagnement des victimes de traite extérieures au partenariat. Si le dispositif s'adresse aux personnes victimes de traite des êtres humains selon la définition de l'article 225-4-1 du code pénal, les personnes victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle représentent la quasi-totalité des victimes orientées et accueillies. Les victimes d'esclavage domestique et de travail forcé sont très peu représentées. Les pouvoirs publics expliquent cette situation par le fait que la traite à des fins d'exploitation sexuelle des victimes étant plus « visible » par rapport aux autres formes de traite, l'identification des victimes de ce type est facilitée, et le pourcentage de prise en charge par conséquent est plus élevé²⁰.

La difficile mise en œuvre du droit à l'hébergement pour les victimes de la traite

Nombre d'associations consultées par la CNCDH constatent que, ces dernières années, le nombre de places d'hébergement a régressé²¹ alors même que le nombre de demandes pour une mise à l'abri des personnes victimes de traite en danger a augmenté au cours de l'année 2014²². Cette progression du nombre de demandes de mise à l'abri confirme l'intérêt et la pertinence de la proposition d'accueil, de protection et d'accompagnement qui est faite au sein du dispositif Ac. Sé, et la nécessité de porter une attention particulière à l'hébergement des victimes. Le nombre important de demandes d'orientation en 2014 a provoqué une difficulté dans la capacité de réponse rapide aux besoins d'éloignement des personnes victimes. Cette augmentation s'explique notamment par le fait que la plupart des victimes de la traite ne peuvent plus rentrer dans leur pays d'origine à cause de risques importants pour leur propre sécurité physique. En cas de retour, elles pourraient être confrontées à la stigmatisation et être exposées au danger d'être à nouveau repérées par les réseaux de traite et d'exploitation et revictimisées.

Aujourd'hui, les réponses d'éloignement géographique peuvent prendre beaucoup de temps faute de place disponible²³. Les personnes victimes qui font une demande de mise à l'abri via le dispositif Ac.Sé ne peuvent en effet pas être placées tant que les personnes précédentes sont toujours dans les lieux

19. Ac.Sé, *Dispositif national Ac. Sé. Bilan intermédiaire de janvier à août 2015* 47 demandes d'orientation, en provenance de 15 villes différentes.

20. Rapport intermédiaire soumis par les autorités françaises pour être en conformité avec la recommandation du Comité des parties CP(2013) 1 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, p. 16

21. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, op. cit., parag. 42

22. Ac. Sé, *Dispositif national Ac.Sé, Bilan des activités 2014*, op. cit.

23. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *Les nouveaux visages de l'esclavage*, Les Éditions de l'Atelier 2015, p.145 : « En général, nous répondons à la demande en une semaine entre le premier appel et la réponse positive d'un des lieux d'accueil. En tout cas c'est notre objectif, [explique] Frederica Marengo [de ALC]. Parfois, la situation est plus complexe ou le dispositif est saturé, alors ça prend quelques jours de plus. »

d'accueil ; or, au vu de la complexité des situations administratives et sociales des personnes hébergées, le délai moyen de prise en charge est d'un an. Long mais nécessaire, ce délai ne permet pas de renouveler régulièrement les places dans les divers CHRS. Une difficulté supplémentaire peut s'ajouter dans certains départements, lorsque la nécessité de faire valider les dossiers par les SIAO vient retarder les orientations. La procédure de traitement peut être longue et empêche toute mise en œuvre rapide du dispositif. L'ensemble de ces difficultés contreviennent au fonctionnement d'un mécanisme qui doit pourtant apporter des réponses rapides pour assurer la sécurité de la victime. Enfin, la CNCDH regrette qu'aucun mécanisme international d'éloignement géographique des victimes de traite ne vienne compléter le mécanisme national Ac.Sé en proposant des solutions d'hébergement sécurisant à l'étranger, pour les victimes qui souhaiteraient retourner dans leur pays d'origine. En plus de répondre au souhait de certaines victimes, ce type de mécanisme pourrait permettre, dans une certaine mesure, de soulager le dispositif Ac.Sé, qui tend à être saturé.

Les autres victimes, dont l'éloignement géographique n'est pas nécessaire ou a été refusé, peuvent être placées dans des CHRS qui ne sont pas partenaires du dispositif Ac.Sé. Mais dans un contexte généralisé de pénurie de places en CHRS, les rares places disponibles au sein de ces centres de droit commun peuvent n'être libérées qu'après plusieurs mois d'attente. Outre la faible capacité d'accueil et les délais qui en découlent, les règlements intérieurs des CHRS ne sont pas toujours adaptés à la spécificité des personnes victimes de traite. Par conséquent il ne peut y avoir que très rarement une prise en charge spécifique et adaptée de ces personnes.

Les autorités françaises expliquent l'incapacité à faire face aux demandes d'hébergement des victimes de traite par les fortes tensions entre le niveau de crédits budgétaires, les places mobilisables et l'augmentation croissante de la demande de prise en charge, notamment de demandeurs d'asile ont impacté le dispositif d'hébergement généraliste ; cette situation pouvant aboutir selon les territoires à des demandes de prise en charge restées sans réponse. Pourtant, à l'issue de la promulgation de loi sur la sécurité intérieure de 2003²⁴, le gouvernement avait annoncé la création de 500 places en centres d'hébergement, spécifiquement destinées à accueillir des personnes victimes de la traite. Malheureusement, aucune place supplémentaire n'a été créée depuis. La CNCDH souhaite insister sur le fait que s'il est effectivement crucial et urgent d'augmenter la capacité d'hébergement pour les personnes victimes de la traite, il n'est pas pour autant nécessaire de créer des centres d'hébergement spécialisés et spécifiques pour ce public. Augmenter l'offre d'hébergement des CHRS généralistes, disposant de personnels formés à la question de la traite et de l'exploitation, permettrait aux victimes de passer progressivement du statut de victime à un statut de personne bénéficiant de mesures de droit commun, ce qui faciliterait leur réinsertion sociale.

Si le refus d'hébergement peut être justifié par une offre insuffisante, la CNCDH a pu constater que nombre de refus d'hébergement présentaient un caractère clairement discriminatoire : les victimes qui se trouvent dans une situation

24. Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure.

administrative précaire se voient systématiquement refuser l'accès à l'hébergement, les délégations territoriales des agences régionales de santé (ARS) estimant dans la plupart des cas qu'il est impossible de travailler à la réinsertion sociale, à long terme, de personnes n'étant pas titulaires d'une carte de séjour temporaire²⁵. En effet en dépit du principe de l'inconditionnalité de l'accueil en CHRS²⁶, rares sont les structures qui peuvent accueillir des personnes étrangères en attente d'une régularisation, les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) refusant de financer les places²⁷. Les victimes qui ont vu leur demande d'hébergement rejetée peuvent engager une procédure de recours pour faire valoir leur droit à un hébergement, mais la procédure peut parfois prendre plusieurs mois avant de donner lieu effectivement à un logement²⁸.

En outre, les associations, en particulier l'association ALC qui coordonne le dispositif Ac. Sé, soulignent que les personnes victimes de traite, pour la plupart étrangères, ne connaissent pas forcément leurs droits ni les dispositifs d'aide dont elles peuvent bénéficier²⁹. Elles ne connaissent pas les dispositifs d'hébergement, leur nature et leurs missions, dans ce contexte, les CHRS, leurs modalités d'accueil et d'accompagnement peuvent effrayer certaines victimes. Il convient donc de s'assurer qu'une information précise sur les CHRS et la prise en charge proposée soit délivrée aux victimes avant toute orientation.

À ces obstacles, qui viennent entraver l'effectivité du droit à l'hébergement pour les victimes de traite et d'exploitation, viennent s'ajouter des difficultés liées à la situation spécifiques des victimes de traite que le travailleur social doit prendre en compte, ce qui implique qu'il soit formé en conséquence.

Améliorer l'offre d'hébergement pour les victimes de la traite : le dispositif prévu par le Plan d'action national

L'hébergement des personnes victimes de traite constitue à ce jour une des difficultés majeures dans leur prise en charge ; pour pallier cet écueil le Plan d'action prévoit d'« *augmenter et adapter les solutions d'hébergement des victimes de la traite* » (mesure 7) et de « *développer et faire connaître l'accueil sécurisant prévu dans le dispositif Ac.Sé* » (mesure 8).

Augmenter et adapter les solutions d'hébergement des victimes de la traite

En premier lieu, la CNCDH tient à rappeler que si les dispositifs d'hébergement d'urgence proposés par le Samu social ou par certaines associations peuvent apporter une solution ponctuelle et de court terme à des situations d'urgence, ils restent inadaptés aux victimes de traite. Dans certains cas, une prise en charge

25. CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, « Les Études de la CNCDH », La Documentation française, Paris, 2010, p. 256.

26. L'article L.345-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *des places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont ouvertes à l'accueil des victimes de la traite des êtres humains dans des conditions sécurisantes* ». Cet article ne pose pas de différence de traitement selon les caractéristiques de la victime : type de traite subie, situation régulière ou non au titre du séjour, nationalité...

27. Contribution de l'Association ALC transmise à la CNCDH, juin 2015

28. L. Guinamad (auteur) et G. Colas (dir.), *Les nouveaux visages de l'esclavage*, Les Éditions de l'Atelier 2015, p. 145.

29. Contribution de l'Association ALC transmise à la CNCDH, juin 2015.

rapide des victimes peut s'avérer nécessaire, notamment pour les mettre à l'abri de représailles et assurer leur sécurité physique, mais cet hébergement d'urgence ne saurait se prolonger dans le temps, et il convient de veiller à ce que les victimes soient orientées vers un hébergement spécialisé dans les plus brefs délais.

Le Plan d'action prévoit dans sa mesure 7 une augmentation des places destinées à l'hébergement de victimes de traite et l'adaptation de ces lieux d'accueil et d'hébergement à chaque victime³⁰, ce qui suppose que l'offre d'hébergement sera adaptée et modulée en fonction des situations des victimes, du degré de l'emprise qu'elles ont subie, et qu'un hébergement éloigné du lieu d'exploitation pourra être proposé lorsque cela s'avère nécessaire et souhaité.

Afin de construire cette offre adaptée et modulable, le Plan prévoyait l'établissement, en 2014, de diagnostics territoriaux pour recenser les besoins en matière de places et d'accompagnement dédiés aux victimes de la traite dans chaque département, sur la base d'une méthode commune élaborée au niveau national. Les informations recueillies auprès des associations et des ministères n'ont pas permis de savoir si ce travail de recensement avait été initié, même partiellement. Pourtant, ces diagnostics territoriaux auraient dû servir à alimenter les nouveaux plans départementaux issus de la fusion des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des plans départementaux d'accueil et d'insertion (PPDAHI). Fusion qui a bien été opérée en 2014³¹ et a conduit à la création des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), dont l'objet est de définir « *de manière territorialisée, les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement*³² ». Le principe affirmé par ce nouveau plan départemental est le droit au logement pour tous, en favorisant l'insertion durable dans un logement digne des personnes les plus démunies. La CNCDH regrette de ne pas disposer d'information sur le contenu des PDALHPD, ce qui ne lui permet pas de savoir si, conformément à ce que prévoit le Plan d'action, les victimes de traite ont été prises en compte dans la programmation des places d'hébergement³³.

La CNCDH considère que, avant d'élaborer des plans d'hébergement, il est indispensable de réaliser un état des lieux des hébergements existants et disponibles pour les victimes de traite. À cet égard, la CNCDH regrette que certains types d'hébergement n'aient pas été mentionnés dans le Plan qui ne cite que le dispositif Ac. Sé, certes particulièrement efficace, mais qui ne constitue pas l'unique solution d'hébergement, notamment lorsqu'il n'y a pas

30. La mesure 7 énonce qu'il convient de fournir « *des places d'hébergement dédiées et adaptées* ».

31. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR ».

32. Article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles.

33. La CNCDH regrette qu'en la matière la mesure 7 du Plan prévoie que « *les préfets veilleront à prendre en compte, dans la programmation des places d'hébergement, les victimes de la traite, notamment de servitude domestique et d'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle ainsi que les personnes prostituées dans le cadre du parcours de sortie de la prostitution* ». Cette formulation laisse à penser qu'il existe une discrimination dans l'accès à l'hébergement qui serait fonction du type d'exploitation, créant une hiérarchie entre les formes d'exploitation. La CNCDH souhaite rappeler que toutes les victimes de traite doivent avoir accès à un dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, quelle que soit la forme d'exploitation dont elles sont victimes.

besoin d'un éloignement. Plusieurs associations proposent aux victimes des solutions d'hébergement aux victimes de la traite, avec une prise en charge spécifique, le plan d'action aurait pu utilement les mentionner et s'appuyer sur leur expérience en matière d'accueil des victimes de la traite. Le CCEM, par exemple, met à disposition depuis des années un appartement qui peut héberger en urgence six victimes d'esclavage domestique. De même, l'Amicale du Nid dispose de places d'hébergement spécialisées pour des victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle.

Le Plan prévoit de plus la mise en place d'un référent traite (mesure 7, parag. 3) dans chaque structure qui serait susceptible de recevoir des victimes. Cette disposition doit être saluée, d'autant plus qu'elle s'accompagne de la mise en place d'une formation spécifique à l'identification des victimes et à l'accès à leurs droits pour ces référents. Il est également prévu que chaque SIAO désigne un référent traite afin que celui-ci identifie les « *structures capables d'accueillir des victimes et de proposer des solutions adaptées* ». La CNCDH regrette de n'avoir eu aucune information sur la mise en œuvre effective de ces dispositions et craint qu'elles ne soient à ce jour restées lettres mortes.

Les différentes auditions menées par la CNCDH et les contributions qu'elle a reçues l'amènent à penser que la mesure 7 du Plan n'a pas encore été mise en œuvre. Le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » estime quant à lui que le système d'hébergement doit être repensé afin de s'adapter au mieux aux victimes. Il conviendrait de financer des places supplémentaires d'hébergement dédiées aux victimes de traite, et d'offrir un parcours de prise en charge individualisé et graduel pour s'émanciper définitivement de l'exploitation, tout en respectant le souhait de certaines victimes d'être ou de ne pas être éloignées du lieu de leur exploitation.

Développer la possibilité pour une victime de bénéficier d'un accueil sécurisant, au titre du dispositif national Ac. Sé

La mesure 8 du Plan prévoit de faire du renforcement du dispositif Ac. Sé une priorité pour l'année 2015 ; ce renforcement s'avérant nécessaire pour pouvoir continuer à assurer une protection et une prise en charge adéquates aux personnes victimes qui en font la demande. Ce renforcement passe par une meilleure information sur ce dispositif et par son extension en fonction des besoins d'hébergement identifiés sur le territoire.

La CNCDH a pu constater que le volet information de renforcement du dispositif Ac. Sé est bien engagé : l'action de formation et d'information à l'identification des victimes menée par la coordination Ac. Sé semble remplir ses objectifs et porter des résultats, en favorisant l'identification et l'orientation des personnes victimes vers le dispositif, qui est de mieux en mieux connu des professionnels en lien avec des personnes potentiellement victimes de la traite. La circulaire du 22 janvier 2015 du ministère de la Justice³⁴ a permis la diffusion et la promotion du dispositif auprès des services judiciaires. La circulaire présente en effet le

34. Ministère de la Justice, circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, NOR : JUSD1501974C.

fonctionnement du dispositif, le présente comme le mécanisme national de protection des victimes en danger et souligne l'importance fondamentale du travail d'accompagnement des victimes proposé par les associations partenaires d'Ac. Sé. Cette circulaire permet donc de faire connaître davantage le dispositif et favorise donc l'orientation des personnes victimes vers le dispositif par les acteurs du système judiciaire. De la même manière, l'instruction ministérielle du ministère de l'Intérieur du 19 mai 2015³⁵ qui impose aux préfets, forces de police et de gendarmerie de « *fournir aux personnes que l'on peut présumer victimes qui se présentent directement dans [les] services les informations sur ce dispositif* ». Pour que ces informations soient transmises de manière efficace, il est demandé aux services de contacter la coordination du dispositif pour obtenir toutes les informations nécessaires à transmettre aux présumées victimes et de leur fournir également le numéro téléphonique national. La CNCDH salue les démarches entreprises par le gouvernement pour promouvoir le dispositif Ac. Sé et l'invite à poursuivre les efforts en ce sens.

La CNCDH regrette par contre que l'extension prévue du dispositif Ac. Sé n'ait pas encore été mise en œuvre, elle s'avère d'autant plus nécessaire que le dispositif est mieux connu, donc plus souvent sollicité et qu'il arrive désormais à saturation. En effet, l'offre d'hébergement offerte par le dispositif via ses 50 CHRS partenaires ne permet plus de faire face à la demande, il conviendrait donc d'augmenter les capacités d'accueil du dispositif, afin d'assurer une réponse adaptée et rapide aux demandes de mises à l'abri. L'extension des capacités d'accueil du dispositif Ac. Sé va en fait de pair avec l'augmentation du nombre de solutions d'hébergement prévue dans la mesure 7 du Plan, dont on a pu voir qu'elle n'était à ce jour pas mise en œuvre.

Afin de garantir le droit à un hébergement sûr et adapté pour les victimes de la traite et de l'exploitation, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de :

- réaliser un recensement des structures d'accueil et d'hébergement existantes et disponibles, ce recensement étant le préalable à la mise en œuvre effective d'une programmation des places d'hébergement pour les victimes de la traite ;
- ne pas conditionner l'octroi de l'hébergement dans un CHRS à la régularisation du séjour de la victime ;
- ne pas prioriser l'accès à l'hébergement en fonction du type d'exploitation subie ;
- privilégier les solutions d'hébergement adaptées aux victimes de la traite et de l'exploitation, un accueil au sein de structures généralistes étant envisageable, à condition que le personnel soit suffisamment formé.

Assurer un accompagnement effectif des victimes de traite

Si le Plan d'action national précise dans sa priorité absolue que « *pour accompagner les victimes et leur permettre de reprendre place dans la société, une prise en charge mieux organisée sera assurée s'agissant notamment de l'accès au séjour, à l'hébergement et aux prestations sociales auxquelles elles ont droit* »,

35. Ministère de l'Intérieur, instruction du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme, NOR : INTV1501995N.

force est de constater que la mise en œuvre de ces préconisations n'est que partiellement prévue par les mesures du Plan. En effet, si les mesures 5 et 6 sont consacrées aux conditions d'accès au séjour, si les mesures 7 et 8 sont consacrées à l'hébergement des victimes de la traite, le Plan reste silencieux quant à la prise en charge sociale, médicale et psychologique des victimes ; il est presque tout aussi silencieux sur les parcours de sortie de l'exploitation et de réinsertion sociale, la mesure 9 étant uniquement dédiée aux parcours de sortie de la prostitution, oubliant toutes les autres formes d'exploitation.

Si l'hébergement des victimes de la traite constitue une étape essentielle dans le processus de réinsertion sociale et d'émancipation, il n'est pas l'unique modalité pour atteindre ces objectifs. Les victimes doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge effective comprenant un accompagnement global³⁶, dont l'objectif doit être le rétablissement des victimes dans leurs droits civils, politiques, économiques et sociaux. À cet égard, le Protocole de Palerme et la Convention de Varsovie prévoient que l'accompagnement fourni aux victimes de traite doit consister en :

- 1) un hébergement convenable et sûr,
- 2) l'accès aux soins d'urgence et à une assistance psychologique,
- 3) des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation,
- 4) une assistance matérielle permettant de retrouver des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance.

Les mesures d'accompagnement doivent tenir compte des besoins des victimes en matière de sécurité et de protection, elles doivent être construites en coopération avec les ONG et les autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. Cette assistance doit être apportée sur une base consensuelle et informée, qui prenne en considération les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable, et ne doit pas être subordonnée à la volonté de la victime de coopérer avec la justice.

En France, les victimes de traite ont théoriquement accès aux mesures suivantes :

- une assistance matérielle consistant dans le versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) par l'agence Pôle emploi dont dépend le domicile des demandeurs³⁷. En outre, le dispositif du revenu de solidarité active (RSA) est ouvert aux personnes résidant régulièrement en France depuis au moins cinq ans et dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti ;
- un accès aux soins médicaux dans le cadre du régime général (couverture maladie universelle [CMU] plus complémentaire) si elles sont en situation régulière ou de l'aide médicale d'État (AME) si elles sont en situation irrégulière. Une assistance psychologique est également assurée par les centres médico-psychologiques et par les associations ;

36. À ce titre, l'article 11 de la Directive 2011/36/UE dispose que « les mesures d'assistance et d'aide [...] assurent au moins un niveau de vie leur permettant de subvenir à leurs besoins en leur fournissant notamment un hébergement adapté et sûr, une assistance matérielle, les soins médicaux nécessaires, y compris une assistance psychologique, des conseils et des informations, ainsi que des services de traduction et d'interprétation ».

37. L'allocation pour demandeur d'asile est composée d'un montant forfaitaire journalier, dont le niveau varie en fonction du nombre de personnes composant le foyer (de 6,80 euros pour une personne seule à 37,40 euros pour un foyer de 10 personnes). À ce montant journalier peut s'ajouter un montant supplémentaire de 4,20 euros si aucune place d'hébergement n'a été proposée.

- un accès au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement facilité par le soutien de l'agence Pôle emploi, de conseillers et d'assistantes sociales exerçant au sein d'entités publiques ou privées ;
- une aide en matière de traduction et d'interprétation accordée par les juridictions compétentes qui désignent des experts traducteurs et interprètes.

Mais si un certain nombre de dispositions d'assistance et de protection des victimes de la traite sont prévues, la CNCDH s'inquiète de leur mise en œuvre effective et regrette le silence du Plan d'action en la matière.

Un accès inégal et insuffisant au droit à l'information

Le rétablissement des victimes de traite ou d'exploitation dans leurs droits, et leur émancipation définitive du phénomène de traite dans lequel elles étaient embrigadées, dépend en partie des informations qu'elles reçoivent sur l'assistance et les mesures de protection dont elles peuvent bénéficier. Le droit à l'information est d'autant plus crucial pour les victimes de la traite que des démarches à engager pour être rétablies pleinement dans leurs droits économiques et sociaux sont particulièrement complexes. À cet égard, le Protocole de Palerme et la Convention de Varsovie posent le principe général d'un droit à l'information des victimes concernant leurs droits et les services mis à leur disposition³⁸, et ce dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

En France, aucune disposition ne prévoit l'information systématique des victimes de traite ou d'exploitation sur les droits qu'elles peuvent faire valoir et sur les mesures d'assistance dont elles peuvent bénéficier. Seul le CESEDA dispose qu'il revient aux services de police ou de gendarmerie, voire à quelques associations désignées par le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, d'informer les victimes sur la possibilité d'être admis au séjour, les mesures d'accueil, d'hébergement et de protection auxquelles elles pourraient prétendre³⁹. Cette diffusion de l'information est effectuée lors de la demande de séjour pour des victimes qui auraient accepté de coopérer avec les autorités judiciaires. De plus, la circulaire du 19 mai 2015 concernant les conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers, victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme mentionne qu'« afin de mieux diriger et assister les victimes », le ministère de l'Intérieur demande à chaque préfecture de désigner « un interlocuteur unique » chargé des dossiers « Traite des êtres humains » ; le but étant de désigner un seul et même interlocuteur pour faciliter les échanges entre le ministère et les services déconcentrés, accueillir au mieux les victimes de traite étrangères qui auraient besoin de protection et leur fournir les informations pertinentes.

Si la CNCDH salue l'initiative du ministère de l'Intérieur et la mise en place d'un référent traite au sein des préfectures, elle regrette que ce devoir d'information de la part des services de police ou de gendarmerie prévu par le CESEDA, et mentionné de nouveau par la circulaire, soit conditionné à la demande de titre de

38. Le Protocole de Palerme encourage les États parties à fournir aux victimes de traite « des conseils et des informations concernant les droits que la loi leur reconnaît » (art. 6-3, b, du Protocole de Palerme) ; la Convention de Varsovie impose aux États parties d'informer les victimes sur « les services mis à leur disposition » (art. 12-d).

39. Article R. 316-1 du CESEDA.

séjour au titre de l'article L. 316-1 du CESEDA et à la coopération préalable avec les autorités judiciaires. De ce fait, la plupart des victimes de traite se trouvent exclues de ce droit à l'information. L'accès au droit à l'information tel qu'il est prévu aujourd'hui en France crée une discrimination entre les victimes qui feraient une demande de titre de séjour au titre de l'article L. 316-1 du CESEDA et les autres.

Afin que toute victime de traite ou d'exploitation reçoive, systématiquement, au plus tôt et dans une langue qu'elle comprend, les informations nécessaires à ce qu'elle soit rétablie dans ses droits économiques et sociaux, la CNCDH recommande de fournir à tout service, association, syndicat susceptible d'être en contact avec une victime de traite, les outils nécessaires à une bonne communication des informations. Ces informations doivent porter, au minimum sur :

- le droit à un logement convenable et sûr; le droit d'accéder aux soins; le droit d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle, à l'enseignement ou à l'éducation; le droit à une allocation temporaire d'attente;
- le droit d'accéder à la justice
- la possibilité de s'éloigner géographiquement du lieu où elle a subi les faits;
- le nom des services, associations et syndicats susceptibles de lui venir en aide.

Assurer l'effectivité du droit à un accompagnement individualisé et approprié

Démunies, sans travail, placées dans une situation de grande vulnérabilité et souvent dans un état de santé fragile, il est difficile, voire impossible, pour les victimes d'engager les démarches nécessaires pour accéder au bénéfice de leurs droits économiques et sociaux les plus fondamentaux. Il est pourtant indispensable de veiller à ce que les victimes de traite ne se retrouvent pas confrontées aux mêmes situations de vulnérabilité et de précarité qui les ont conduites à devenir victimes. Il convient donc de s'assurer que les victimes de traite pourront bénéficier d'un accompagnement à même de les aider dans leurs démarches et leur offrant l'opportunité de construire un projet de vie susceptible de les mettre à l'abri, à l'avenir, de la traite et de l'exploitation. Cet accompagnement se doit d'être individualisé et spécialisé, mais il n'est toutefois pas nécessaire qu'il se fasse au sein de structures spécifiques; il peut en effet être fourni au sein de dispositifs de droit commun, dès lors que le personnel est formé en conséquence.

Afin d'offrir à chaque victime une assistance appropriée, il est nécessaire d'élaborer un projet individuel, et ce indépendamment du degré d'autonomie de la personne ou d'autres facteurs d'ordre pratique qui pourraient constituer des obstacles potentiels dans l'individualisation de la prise en charge (saturation des centres d'hébergement par exemple). À cet égard, il est souhaitable de tenir compte pour chaque victime du type d'exploitation subie (sexuelle, domestique, économique...), du pays d'origine, du genre, de l'âge, des violences subies, du niveau de dépendance et de soumission, de l'absence ou non de ressources financières, et de l'isolement familial et culturel. Prendre en considération le type d'exploitation subie pour construire un projet d'accompagnement individualisé, ne signifie pas catégoriser ni hiérarchiser ces différents types d'exploitation, chaque victime doit pouvoir se voir offrir un accompagnement approprié, mais tout au moins similaire et aussi protecteur que celui offert à d'autres victimes qui auraient été confrontées à d'une forme différente d'exploitation.

À ce titre, la mesure 9 du Plan d'action national, intitulée « *construire un parcours de sortie de la prostitution* » interroge la CNCDH. La mesure prête en effet à confusion et entretient l'amalgame entre la traite et la prostitution, alors même que l'objectif du Plan est bien la lutte contre toutes les formes de traite et d'exploitation. La plupart, si ce n'est l'ensemble, des associations consultées par la CNCDH s'accordent pour constater que cette attention particulière portée à un parcours de sortie de la prostitution nuit à la lutte globale qu'il faut mener contre la traite et l'exploitation des êtres humains sous toutes ses formes.

La mesure 9 prévoit « *système de protection et d'assistance renforcé* » pour les personnes victimes de prostitution et n'évoque, en second lieu, que les victimes de servitude domestique. La mesure apparaît alors comme discriminante puisqu'elle oublie totalement les victimes d'autres formes de traite et d'exploitation. Le respect du principe de non-discrimination suppose l'absence de discrimination entre les victimes d'exploitation et de traite entre elles, en fonction des formes d'exploitation (sexuelle, domestique, travail forcé...) ou de la situation des victimes (leur sexe, leur âge, leur nationalité, leur situation administrative régulière ou non, leur coopération ou non avec les autorités répressives...). Or avec la mesure 9, le Plan ne prévoit de telles dispositions que pour les victimes de l'exploitation de la prostitution ou de la traite à cette fin. Les victimes d'autres formes d'exploitation ou de traite sont exclues des dispositifs. Il conviendrait d'étendre les mesures de prise en charge à l'ensemble des victimes de traite et d'exploitation, quelle que soit la forme que prend l'exploitation. Ainsi, l'Association ALC considère qu'il aurait été plus pertinent de parler de « *parcours post-exploitation* » qui pourrait englober l'ensemble des situations rencontrées par les victimes de traite des êtres humains.

Dans son *Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel* de mai 2014⁴⁰, la CNCDH recommandait déjà la suppression de la notion de « *parcours de sortie* » considérant que cette notion implique que la sortie de la prostitution pourrait passer par des étapes prédéfinies, ne tenant pas compte des situations individuelles. Pourtant, chaque personne engagée dans le phénomène de prostitution, selon son histoire, sa situation, n'a pas les mêmes besoins et progressera dans la mise en œuvre de son projet à son rythme. Elle pourra retourner un temps dans son activité prostitutionnelle, sans que cela ne remette en cause la réalité de son parcours d'insertion. En outre, le processus de sortie de la prostitution n'étant pas linéaire, il aurait été préférable de parler de « *projet d'insertion sociale et professionnelle* ». La CNCDH le proposait déjà en 2014, ce projet devrait avoir pour pilier un accompagnement individualisé et ferait de la personne accompagnée un acteur à part entière dans sa construction puis dans sa mise en œuvre⁴¹.

Le Plan d'action national va dans le même sens que la proposition de loi pour la lutte contre le système prostitutionnel en prévoyant que, pour les victimes de l'exploitation de la prostitution, l'octroi de certains droits soit conditionné à l'arrêt de la prostitution alors même que l'article 42 de la loi n° 2003-239 du

40. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, 22 mai 2014, *AI, JORF* n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 70.

41. *Ibid.*

18 mars 2003 pour la sécurité intérieure posait l'obligation générale de protection et d'assistance de l'État en faveur de toutes les victimes d'exploitation sans condition⁴². Plus largement, la proposition de loi subordonne l'octroi de droits sociaux, notamment en matière d'hébergement, de santé, de ressources, à la sortie de la prostitution, ce qui est contraire au principe d'égal accès aux droits. Il en est de même dans le Plan concernant les modalités de mise en œuvre et de contrôle de ce « *parcours de sortie de la prostitution* » puisque ce dernier énonce que « *l'engagement de la personne dans le parcours de sortie de la prostitution est validé par le préfet, après avis de la commission spécialisée des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, élargie à la prostitution et à la traite (CDPD)* ». Comme en matière de délivrance de titre de séjour pour les victimes étrangères de la traite, il semble que l'appréciation discrétionnaire du préfet eu égard à l'engagement de la victime dans son parcours de sortie de la prostitution risque d'empêcher la victime de bénéficier des actions d'accompagnement, d'aides financières ou autre avantage, ce qui risque de la maintenir dans une situation de vulnérabilité et de danger extrêmes, car empêchée de s'autonomiser et se réinsérer dans la vie sociale et économique.

La mesure 9 dispose en outre que « *la clé de ce parcours réside dans une organisation et un suivi régulier par des associations disposant de professionnels formés, mêlant compétence sociale et sanitaire* ». La CNCDH note que des organisations non gouvernementales se voient ainsi confier la charge de l'accompagnement social des victimes de traite ou d'exploitation et sa coordination, sans recevoir les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur tâche. Accompagner les victimes de traite dans leurs démarches et leur offrir un accompagnement spécifique, dans des conditions satisfaisantes, impliquent par exemple de disposer des fonds nécessaires à la rémunération d'interprètes professionnels et des locaux appropriés. Les organisations sollicitées doivent également disposer d'un personnel qualifié et en nombre suffisant pour suivre toutes les démarches qu'appelle la situation des victimes de traite ou d'exploitation avant de retrouver « *une vie sociale normale* ». Accompagnement qui commence alors qu'elles se trouvent sous l'emprise des auteurs, qui se prolonge jusqu'à leur émancipation et qui doit aboutir au plein exercice de leurs droits économiques et sociaux. De plus, en cas d'échec de certaines des démarches engagées ou de délais d'attente particulièrement longs pour que les victimes concernées bénéficient effectivement des services auxquels elles ont droit, les organisations non gouvernementales leur apportant leur soutien peuvent être amenées à aider financièrement les plus démunies en leur offrant, par exemple, une chambre d'hôtel, les frais de procédure, une allocation mensuelle, etc. Selon l'OICEM, il conviendrait de renforcer et de soutenir les actions déjà existantes en évaluant leur efficacité, et en soutenant les associations qui les portent avec succès, plutôt que de créer de nouvelles stratégies de réinsertion dont les critères pourraient être définis par des personnes qui n'ont pas l'expertise de terrain⁴³.

42. *Ibid.*

43. Contribution de l'OICEM transmise à la CNCDH, mai 2015.

Afin que les victimes de traite ou d'exploitation bénéficient d'une aide appropriée, la CNCDH recommande :

- de mettre en place un accompagnement individualisé pour chaque victime de la traite et faire de la personne accompagnée un acteur à part entière de la construction et de la mise en œuvre de son projet de réinsertion ;
- d'octroyer le bénéfice de l'ensemble des mesures d'assistance et de protection prévues par la mesure 9 du Plan d'action national à toutes les personnes victimes de traite, sans discrimination de genre ou de forme d'exploitation ;
- de fournir les moyens matériels et financiers aux organisations spécialisées qui sont chargées de fait d'une mission de service public en prenant en charge les victimes de traite et d'exploitation.

Assurer l'effectivité de l'accès aux droits économiques et sociaux pour les victimes de la traite

Seule la seconde partie de la mesure 9 du Plan d'action national traite de la question des droits économiques et sociaux des victimes de la traite. L'alinéa 2 de la mesure est ainsi intitulé « *Renforcer [l'] accès aux droits sociaux [aux] autres victimes de la traite des êtres humains* » (autres que les personnes victimes de la prostitution visées dans la première partie de la mesure) et mentionne spécifiquement, les victimes d'esclavage domestique comme bénéficiaires potentielles d'un « *système de protection et d'assistance renforcé* » en matière de droits sociaux (minima sociaux, soins, insertion professionnelle). Ce second alinéa aurait dû faire l'objet d'une mesure à part entière s'adressant à l'ensemble des victimes de la traite : le système de protection des autres victimes de traite des êtres humains (par exemple esclavage, travail forcé...) ne peut en effet uniquement être considéré comme une action superflue venant s'ajouter à l'action principale qui serait le parcours de sortie de la prostitution. Si, en 2010, la CNCDH, dans son *Étude sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, alertait déjà sur l'ineffectivité de l'accès aux droits sociaux, force est de constater que le Plan ne permet pas palier efficacement cet écueil.

Droit d'accéder au système de santé et aux soins

Le Protocole de Palerme prévoit que les États doivent fournir une « *assistance médicale et psychologique*⁴⁴ » à toute victime de traite. De même, la Convention de Varsovie impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer « *l'accès aux soins médicaux d'urgence* » et offrir une « *assistance psychologique*⁴⁵ » à toute victime de traite, et ce pour leur permettre de « *surmonter le traumatisme subi et de réintégrer la société*⁴⁶ ».

44. Protocole de Palerme, 2000, articles 6-3, c, et 6-4.

45. Convention de Varsovie, 2005, art. 12-1, b.

46. Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, Varsovie, 16 mai 2005, parag. 156.

Le droit à la santé

« La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.

La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique et sociale. »

Préambule de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, 22 juillet 1946

Soumises au droit commun, les victimes étrangères de traite ou d'exploitation financièrement démunies rencontrent de nombreuses difficultés pour accéder aux soins et ouvrir leurs droits, en particulier lorsqu'elles sont en situation irrégulière⁴⁷. À ce titre, la CNCDDH constate avec inquiétude que le Plan d'action national passe largement sous silence la question du droit à la santé des victimes de traite et d'exploitation.

À ce jour, les accès à l'assurance maladie et à la couverture maladie universelle de base et/ou complémentaire (CMU-C) pour les personnes financièrement démunies supposent la régularité⁴⁸ (titre de séjour ou récépissé de demande) et la stabilité du séjour (présence sur le territoire français pendant trois mois sans interruption). Un dispositif est néanmoins réservé aux étrangers ne remplissant pas la condition de régularité de séjour ; il s'agit de l'aide médicale d'État (AME) réglementée dans le code de l'action sociale et des familles⁴⁹, valable un an et dont l'accès est aussi conditionné à une ancienneté de la présence en France de manière interrompue depuis au moins trois mois. L'AME donne droit à la prise en charge à 100 % des soins médicaux et d'hospitalisation en cas de maladie ou de maternité, mais la couverture octroyée est largement en deçà de celle offerte par la CMU⁵⁰. En effet, pour l'AME, la prise en charge ne s'effectue que dans la limite des tarifs imposés par les organismes d'assurance maladie ; les frais qui dépassent ces tarifs doivent alors être pris en charge par les bénéficiaires.

Les étrangers en situation irrégulière qui ne rempliraient pas ces conditions peuvent seulement bénéficier de la prise en charge financière des « *soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne*⁵¹ ». De même, certaines associations telles que Médecins du Monde se substituent aux organismes de santé en offrant des consultations médicales gratuites à ces personnes.

Les conditions pour prétendre à la CMU comme à l'AME, régimes de santé de droit commun, paraissent incompatibles avec la spécificité des victimes de traite et d'exploitation des êtres humains. La personne concernée doit en premier lieu établir son identité ; or l'absence de documents d'identité (souvent confisqués

47. Pour en savoir plus : K. Michelet, *L'Accès au système de santé de l'étranger vulnérable*, sous la direction de P. Mbongo, *Migrants vulnérables et droits fondamentaux*, Berger Levrault, juin 2015.

48. Articles L. 380-1 et R. 380-1 du code de la sécurité sociale.

49. Articles L. 251-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

50. Voir M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Montchrestien, 2012, pp. 621 et suiv.

51. Article L. 254-1 du CASF.

par les réseaux) ou des documents normalement délivrés par les préfetures (en raison d'un long délai d'obtention) est courante. En second lieu, elle doit prouver sa résidence en France depuis plus de trois mois et mentionner le montant de ses ressources, conditions qu'une personne victime de traite peut difficilement remplir. Quand bien même certaines victimes bénéficieraient de l'un ou l'autre des régimes de santé énoncés ci-dessus, celui-ci ne permet pas de couvrir l'ensemble des dépenses de santé qu'appellerait l'état dans lequel se trouve la victime de traite et d'exploitation à cause des faits de traite ou d'exploitation subis : violences, privation de soins, malnutrition... Un rétablissement plein et entier nécessiterait de nombreux actes médicaux qui, trop coûteux, ne peuvent être engagés par ces victimes. La CNCDH regrette ce manque d'accès pour les victimes qui, pendant longtemps, ont été confinées, ont besoin d'être informées sur leur état de santé et leur corps, et de bénéficier des soins appropriés⁵².

De même, l'assistance psychologique qui devrait leur être fournie est rarement assurée, et ce pour une raison principale : les consultations proposées dans certaines langues étrangères se font rares. Les victimes sont pourtant nombreuses à être psychologiquement marquées par les faits qu'elles ont subis (tension, dépression, insomnies...). Une prise en charge spécifique par des professionnels de la santé formés sur le stress post-traumatique consécutif à une situation de traite des êtres humains est indispensable ; la prise en charge ne doit pas se limiter à une évaluation psychologique et psychiatrique mais doit être effectuée sur le moyen et le long terme.

De manière à ce que les victimes étrangères de traite ou d'exploitation puissent effectivement se rétablir physiquement et psychologiquement, la CNCDH recommande :

- de reconnaître à toute victime, *a minima*, le bénéfice de l'aide médicale d'État (AME) sans tenir compte de la durée de leur résidence sur le territoire français ;
- d'assurer une prise en charge effective et adaptée du suivi psychologique des victimes de traite et des membres de leur famille, en particulier de leurs enfants.

Droit d'accéder à la formation professionnelle et au marché du travail

Le Protocole de Palerme invite les États à fournir aux victimes de traite « des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation⁵³ » en vue d'assurer leur rétablissement social. La Convention de Varsovie, quant à elle, impose aux États d'adopter des « règles par lesquelles les victimes résidant sur légalement sur son territoire sont autorisées, à accéder au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement⁵⁴ », considérant de telles mesures comme indispensables pour « favoriser la réintégration sociale des victimes de la traite, notamment dans la perspective d'accroître leur autonomie⁵⁵ ».

52. Selon les données de l'Association du Foyer Jorbalan, association qui accompagne et met à l'abri des femmes victimes de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, 60 % des femmes suivies par l'association n'ont bénéficié d'aucun suivi médical en France.

53. Protocole de Palerme, 2000, art. 6-3, d.

54. Convention de Varsovie, art. 12-4.

55. Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, op. cit., parag. 166.

Le droit au travail

« Le droit au travail est indispensable à l'exercice d'autres droits de l'homme ; il est inséparable et fait partie intégrante de la dignité humaine. Toute personne a le droit de pouvoir travailler, lui permettant ainsi de vivre dans la dignité. Le droit au travail concourt à la fois à la survie de l'individu et de sa famille et, dans la mesure où le travail est librement choisi ou accepté, à son épanouissement et sa reconnaissance au sein de la communauté. »

Observation générale n° 18 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit au travail ; article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 24 novembre 2005

En France, comme pour l'accès aux soins, les victimes étrangères de traite et d'exploitation sont soumises au droit commun pour accéder à la formation professionnelle et à l'emploi. Pour en bénéficier, elles doivent obtenir une autorisation, qui accompagne la délivrance d'un titre de séjour dont l'octroi est subordonné à l'appréciation discrétionnaire du préfet⁵⁶. L'accès au marché du travail des victimes de traite est par conséquent fortement limité. La seule possibilité pour les victimes étrangères de traite qui n'auraient pas reçu d'autorisation est de se voir octroyer la possibilité de suivre des cours d'alphabétisation ou de français, dispensés par des associations. L'octroi de ces cours reste cependant très conditionné à la distance géographique qu'il peut y avoir entre le lieu de résidence des victimes et les associations qui dispensent ces cours, qui ne se situent pas sur l'ensemble du territoire français.

Pour la maigre part des victimes qui seraient en situation régulière et autorisées à travailler, la mise en place d'un projet professionnel adapté peut prendre des semaines, voire des mois. À cela s'ajoute la méconnaissance de la situation des victimes par le personnel de Pôle emploi, tel que souligné par le GRETA⁵⁷.

La CNCDH regrette que le Plan d'action reste totalement silencieux sur l'amélioration de ce droit au travail des victimes de la traite. Pourtant, il est de l'intérêt de tous de permettre aux victimes de traite et d'exploitation d'accéder légalement au marché de l'emploi, à la formation professionnelle et à l'enseignement dans la mesure où il s'agit de facteurs d'autonomisation et d'intégration.

La CNCDH recommande de favoriser l'autonomie des victimes de traite en leur garantissant un accès au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement, notamment du français, sur le modèle du régime applicable aux réfugiés, afin de ne pas les maintenir dans une situation de vulnérabilité ou de dépendance.

56. *Ibid.*

57. Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, op. cit., parag. 145.

Droit à une allocation de subsistance

La question des ressources est primordiale pour permettre une adhésion réelle et complète des victimes à une protection effective. D'une manière générale, force est de constater que l'assistance matérielle reçue par les victimes de traite ou d'exploitation est essentiellement assurée et fournie par les associations même si elle peut prendre forme dans certaines circonstances, d'une allocation financière versée par l'État. En effet, le Protocole de Palerme appelle les États parties à fournir à toute victime de traite une « *assistance matérielle*⁵⁸ », la Convention de Varsovie va plus loin en rendant la fourniture d'une telle assistance obligatoire pour offrir aux victimes des « *conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance*⁵⁹ ».

En France, selon le code du travail⁶⁰, l'allocation temporaire d'attente (ATA) est une allocation d'insertion versée, en fonction de leurs ressources, à « *certaines catégories de personnes en attente de réinsertion*⁶¹ » incluant les demandeurs d'asile majeurs, étrangers bénéficiant d'une protection temporaire, anciens détenus... et les victimes étrangères de traite qui seraient titulaires d'un titre de séjour obtenu à la suite de leur dépôt de plainte et témoignage contre les auteurs⁶². Par conséquent, une fois encore, toute victime de traite ou d'exploitation qui ne satisfait pas à ces exigences est exclue de ce bénéfice. En conséquence, les victimes de traite qui n'ont pas bénéficié de l'article L. 316-1 du CESEDA, tout comme les victimes de nationalité française ou d'un État membre de l'Union européenne, ne pourront se voir octroyer l'allocation, instaurant une discrimination parmi les victimes. Seules les victimes de la traite des êtres humains qui seraient titulaires d'un titre de séjour aux termes de l'article L. 316-1 du CESEDA, bénéficient de l'ATA, versée par l'agence Pôle emploi dont dépend le domicile des demandeurs, et ce pendant une durée maximale de douze mois. Le ressortissant admis au séjour en application de cet article doit produire soit une autorisation provisoire de séjour, soit une carte de séjour temporaire mention « Vie privée et familiale », soit un récépissé de demande de carte de séjour accompagnée d'une attestation délivrée par la préfecture précisant que l'admission au séjour a été décidée au titre de l'article L. 316-1 du CESEDA.

Si toutes les victimes de traite ne se voient pas octroyer ce droit à une allocation de subsistance, et ce en vertu de leur situation administrative, d'autres obstacles peuvent s'ajouter. La sollicitation d'un titre de séjour requiert inévitablement la possession d'un passeport. Or, à cause du phénomène de traite, celui-ci peut souvent avoir été perdu, volé, confisqué. Il faut donc en refaire un, moyennant un coût : comment financer ces frais alors qu'il n'y a pas de revenus ? De même, le droit à cette allocation est souvent contrarié par l'hétérogénéité des pratiques des préfectures sur l'ensemble du territoire⁶³. Dans ces conditions, il n'est pas rare que des victimes de traite qui bénéficient pourtant d'une période de

58. Protocole de Palerme, 2000, art. 6-3, c.

59. Convention de Varsovie, 2005, art. 12-1, a.

60. Article L. 5423-8 code du travail.

61. Article L. 351-9 du code du travail.

62. Articles R. 316-6 et R. 316-7 du CESEDA.

63. Constats et propositions des associations membres du Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », document de travail, 20 juin 2014.

réflexion ou d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L. 316-1 se voient dénier l'accès à ces droits en raison du refus de la préfecture de leur remettre un titre de séjour ou un récépissé de période de réflexion et de rétablissement, ou en raison d'un délai dans la délivrance de ces documents. De même, nombreux sont les bénéficiaires de l'ATA qui ont vu leurs droits s'interrompre soit lors du transfert de leur dossier d'un département à un autre, à la suite de leur prise en charge par le dispositif Ac.Sé, soit à cause du renouvellement tardif du récépissé de leur demande de séjour⁶⁴. D'une manière générale, les associations font état des délais particulièrement longs pour la mise en œuvre des mesures d'assistance, et plus précisément du versement de l'ATA.

Comme le Conseil d'État l'a souligné à de multiples reprises⁶⁵, le montant de l'actuelle allocation temporaire d'attente est insuffisant et ne permet pas de survivre en l'absence d'hébergement. Son montant ne suffit pas à couvrir l'ensemble des frais nécessaires à la subsistance de la victime et de sa famille (actuellement l'ATA s'élève à un montant de 11,45 euros par jour, représentant un montant de 343,50 euros pour un mois de trente jours). Force est de constater que ce montant est actuellement inférieur au seuil de pauvreté⁶⁶ et devrait être revalorisé. La faiblesse de celui-ci ne permet pas aux personnes victimes de traite d'envisager une sortie d'exploitation.

Pour assurer le versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA) aux victimes de traite ou d'exploitation, visant à remédier à leur situation de détresse et à favoriser leur réintégration sociale, la CNCDH recommande que l'ATA :

- bénéficie à toute victime de traite ou d'exploitation se trouvant dans une telle situation, sans condition de coopération avec les autorités judiciaires ;
- soit immédiatement versée et, à défaut, ait un effet rétroactif ;
- soit revalorisée de manière à effectivement leur offrir des « *conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance* », conformément à la Convention de Varsovie.

La CNCDH recommande également que les victimes de traite ou d'exploitation puissent prétendre au revenu de solidarité active (RSA) sans que leur soit opposée la condition énoncée à l'article L. 262-42 du code de l'action sociale et des familles.

64. Ac. Sé, *Dispositif national Ac.Sé. Bilan des activités 2014*, op. cit., p. 17.

65. Voir notamment CE, 19 juillet 2010, n° 341289 ; CE, référés du 19 novembre 2010, n° 344286 ; CE, référés du 21 juillet 2011, n° 350760 ; CE, référés du 10 août 2011, n° 351324.

66. Au 30 septembre 2015, ce seuil a été évalué à 987 euros. Le seuil de pauvreté en France est défini par l'INSEE comme étant égal à 60 % du niveau de vie médian de la population française.

CHAPITRE 4

LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS VICTIMES DE TRAITE

Parmi les différentes catégories de victimes de la traite et d'exploitation, les enfants¹ doivent bénéficier d'une protection inconditionnelle du fait de leur particulière vulnérabilité. Selon le Protocole dit de Palerme, « *le recrutement, le transport, l'achat, la vente, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation* » est considéré comme de la traite d'enfants, et « *l'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes* »². Contrairement à la définition de la traite des adultes, l'infraction de traite est constituée à l'égard des mineurs dès lors qu'elle en comprend l'action et le but, même en l'absence de moyen (recours à la force ou autres formes de contrainte, enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité...). En effet, le consentement de l'enfant est dans tous les cas indifférent et ne saurait exonérer l'auteur de faits de traite. De ce fait, la traite des enfants n'implique que deux éléments : l'action (recrutement, transport, achat, vente...) et l'intention (à des fins d'exploitation).

Venant s'ajouter aux normes internationales et européennes générales relatives à l'interdiction de la traite et à l'exploitation des êtres humains précédemment présentées dans ce rapport³, des dispositions plus spécifiques contenues dans ces mêmes instruments visent particulièrement les mineurs, leur offrant ainsi une protection supplémentaire.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) oblige la France à « *protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle* » (article 34), considérant que les autorités doivent empêcher « *que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques sexuelles* ».

1. Assemblée générale des Nations unies, Convention internationale des droits de l'enfant, Résolution 44/25 of 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, ratifiée par la France le 2 septembre 1990, article 1^{er} : « *Un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable* ».

2. *Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* (dit Protocole de Palerme), article 3.

3. Voir *supra*, Première partie, chapitre 1, pp. 23-45 de ce rapport.

illégales» et « *que des enfants ne soient plus exploités aux fins de la production de spectacles ou de matériel de caractère pornographique*». Elle consacre également le « *droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de ne pas être astreint à un travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social*» (article 32). De même, elle énonce 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*» (article 35).

La CIDE étend la protection aux autres cas d'exploitation qui n'auraient pas été préalablement énoncés par la Convention, et ce dans le but d'assurer une protection optimale, précisant que « *les États parties protègent l'enfant contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être*» (article 36). Ainsi, la CIDE oblige les États parties à prendre « *toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant*» (article 19) contre toute forme de traite et d'exploitation pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.

La traite des enfants constitue une violation de l'ensemble de leurs droits, de leur bien-être et les prive de la possibilité de tirer le meilleur parti possible de leurs aptitudes, tout en les privant de l'épanouissement auquel ils ont droit. Souvent démunis et privés d'alternatives pour trouver une échappatoire à leur situation, qu'ils subissent l'exploitation d'individus peu scrupuleux ou de réseaux relevant du crime organisé, les enfants sont bien plus vulnérables que les adultes face aux dangers de la traite et de l'exploitation.

Beaucoup d'enfants sont éloignés de leurs familles et sont exploités dans l'économie informelle, où ils sont encore plus difficiles à repérer et sont confrontés à de nombreuses formes de violence. Les réseaux criminels, mais aussi des individus, voire même leur famille, exploitent les enfants dans la mendicité, le colportage, le nettoyage des vitres de voiture et d'autres activités de rue. Certains enfants sont exploités comme passeurs de drogue ou incités à commettre des délits mineurs comme le vol à la tire ou le cambriolage.

L'importante vulnérabilité des enfants, les dangers spécifiques qu'ils encourent, les conséquences parfois irréversibles d'une situation de traite ou d'exploitation, et les traumatismes subis, tant physiques que psychologiques, sont autant de points d'attention que les associations, organisations, institutions et experts auditionnés par la CNCDH ont mis en lumière dans leurs travaux respectifs. Pourtant la traite des mineurs en France reste un phénomène largement méconnu et l'ensemble des ONG et des acteurs actifs en matière de lutte contre la traite et l'exploitation des mineurs estime que le phénomène reste largement sous-estimé par les autorités publiques, les instances de protection de l'enfance et plus largement par l'opinion publique. La traite des mineurs a longtemps été associée à la seule exploitation sexuelle, plus visible, occultant *de facto* les autres formes de traite et d'exploitation pourtant présente sur notre territoire. Cette ignorance persistante et continue de la société à l'égard des cas de traite et d'exploitation des mineurs contribue sans aucun doute à la faible mobilisation des pouvoirs publics à leur égard. Déjà en 2014, la CNCDH

notait que l'investissement des pouvoirs publics dans la lutte contre la traite des mineurs était faible, et elle estimait que la volonté politique devait être renforcée pour éviter une demi-mesure dans la prise en compte des mineurs⁴.

La reconnaissance du statut de « victime » est la condition première pour bénéficier de mesures de protection et d'assistance, mais, plus encore que pour les adultes, les obstacles à l'identification des mineurs victimes sont nombreux. Souvent par manque de formation des professionnels en charge de la protection de l'enfance, par mauvaise ou tardive identification du danger encouru⁵, voire parfois par manque de volonté des institutions, la reconnaissance de cette qualité de victime n'est pas correctement établie, excluant alors les mineurs concernés de toute protection et assistance potentielles. Bien souvent, les enfants victimes de traite ne sont pas reconnus comme victime, mais considérés comme délinquants récidivistes. Les défaillances dans le système de protection et de prise en charge des mineurs favorisent indéniablement le maintien de ces jeunes dans des parcours de traite et d'exploitation.

Pour pallier ces écueils, le Plan d'action national aborde la question du cas particulier des victimes mineures de traite ou d'exploitation au travers de deux mesures qui leur sont spécifiquement dédiées, l'une concernant la mise en place d'un accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le cadre de la protection de l'enfance (mesure 10), l'autre traitant de la protection spécifique à accorder aux mineurs à la fois auteurs d'acte de délinquance et victimes de traite et d'exploitation (mesure 11)⁶; les deux mesures visant à assurer, en principe, un objectif général de « protection inconditionnelle des mineurs victimes ». Avant d'évaluer la mise en œuvre de ces mesures, il convient de dresser un bref état des lieux de la traite des mineurs en France.

La traite des enfants en France

Les données relatives à la traite des mineurs sont lacunaires, voire inexistantes, d'autant que l'infraction de traite reste peu utilisée, alors même que dans les faits le phénomène est de grande ampleur, mais reste largement méconnu.

L'absence de données chiffrées

En 2013, la Commission européenne a fait état de 10000 victimes de traite des êtres humains identifiées dans les 27 États de l'Union européenne⁷ : 15 % d'entre elles étaient mineures. À l'échelle mondiale, il a été établi que les enfants représenteraient 33 % de l'ensemble des victimes de traite, soit environ

4. CNCDH « Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel », 22 mai 2014, §16.

5. CNCDH, *La traite et l'exploitation des êtres humains en France*, Les études de la CNCDH, Paris, La Documentation française, 2010, p.280.

6. La mesure 11 du Plan est intitulée « Définir une protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes », la CNCDH estime que l'expression « auteurs-victimes » est abusivement utilisée par les pouvoirs publics. Un enfant ou un jeune (voire un adulte) qui est obligé à voler, commettre des délits est une victime et non un délinquant, précisément parce qu'il est contraint à commettre ces actes et qu'il n'a pas d'autre choix. Présenter ces jeunes comme « délinquants victimes » va dans le sens d'une approche pénale qui n'est pas adaptée à la situation dans laquelle ils se trouvent.

7. Commission européenne, *Methodologies and working papers, Trafficking in human beings*, Eurostat, 2013.

1,2 millions de personnes⁸. Mais du fait de la relative invisibilité du phénomène et des difficultés à collecter des données précises, ce chiffre ne saurait être le reflet exact de la réalité.

La France ne fait pas exception à cette difficulté de collecte de données puisque, comme pour les majeurs victimes de traite et d'exploitation, l'absence de statistiques sur le phénomène de traite des enfants se fait cruellement ressentir. La traite et l'exploitation des êtres humains ne sont pas expressément identifiées dans le champ de la protection de l'enfance et ne constituent pas une porte d'entrée statistique. Faute d'indicateurs établis et de données chiffrées, il est aujourd'hui impossible de dire avec précision combien d'enfants sont victimes du phénomène de traite en France, ni combien d'entre eux ont été suivis dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative.

L'imprécision des informations sur la traite des enfants s'explique également par d'autres raisons : la traite est un acte criminel, qui s'entoure de la plus grande discrétion et les victimes ont souvent peur de se faire connaître, par peur de représailles, d'où la difficulté d'obtenir des chiffres précis. Il n'existe pas de méthodologie commune entre les différents services pour dénombrer les victimes de la traite et, quand les chiffres existent, ils ne sont pas toujours ventilés par l'âge. De plus, les affaires judiciaires sont trop rares pour permettre de constituer un indicateur solide recensant le nombre d'enfants victimes. L'Office central de répression de la traite des êtres humains (OCRTEH), en charge de la coordination opérationnelle des services de police et de gendarmerie en matière de lutte contre la traite en France, estime le nombre de mineurs victimes à quelques centaines. Les associations de terrain, en revanche, affirment qu'il s'agirait de plusieurs milliers d'enfants.

Pour tenter de mieux cerner le phénomène, on peut, à titre indicatif, s'appuyer sur les données provenant des appels traités au numéro 119⁹, en croisant différents motifs d'appel (dérives sectaires, mineurs étrangers isolés, prostitution, mariages forcés et esclavage moderne). L'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED)¹⁰ estime que 0.7 % des appels, soit 235 appels par an, pourraient être liés à la traite et à l'exploitation des enfants. Parmi ces appels, pour la catégorie des enfants de moins de onze ans, un peu plus de la moitié sont passés par des garçons. Pour la catégorie des enfants de plus de onze ans, une nette majorité de ces appels provient de jeunes filles victimes¹¹.

De même, il y a très peu, voire aucune statistique sur la répartition des cas de traite selon le genre de l'enfant. Cependant, selon la Brigade de protection des mineurs (BPM), unité spécialisée de la Préfecture de police de Paris, et selon les

8. Office des Nations-Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) de Vienne, *Global Report on Trafficking in Persons 2014* (Rapport global sur le trafic de personnes en 2014), Nations-Unies, New York, États-Unis d'Amérique, novembre 2014.

9. Le 119 communément appelé « Allô Enfance Maltraitée », est un numéro national d'urgence dédié à la prévention et à la protection des enfants en danger ou en risque de l'être. Il est géré par le GIPED et reçoit 560 000 appels par an.

10. Institué en 2004 « pour assurer des fonctions d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs », l'ONED fait partie, avec le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (Snated), du groupement d'intérêt public « enfance en danger » (GIPED).

11. Données transmises par Gilles Séraphin, directeur de l'ONED, audition du 31 mars 2015.

associations directement en contact avec ces mineurs, les cas de traite chez les enfants concernent surtout les filles, plus que les garçons¹².

La traite des mineurs, quelle que soit la région de provenance ou le type d'exploitation subie, reste encore trop peu étudiée et elle est souvent présentée comme identique aux types d'exploitation que subissent les adultes. Dans les travaux spécifiques consacrés aux enfants, elle est souvent abordée partiellement sous l'angle de l'exploitation sexuelle ou comme une sous-catégorie de l'ensemble « mineurs non accompagnés ». Or, l'absence de données fiables sur la traite des mineurs en France empêche d'aborder ce phénomène dans sa complexité et d'y apporter les réponses appropriées. Les mineurs victimes de traite demeurent des victimes oubliées ou invisibles. À cet égard, la CNCDH regrette que le Plan d'action national ne prévoit pas de mesure spécifique en matière de prévention, repérage et identification des mineurs victimes. Elle rappelle l'importance de la formation des personnels en contact avec des mineurs (éducateurs et personnels de la protection de l'enfance, PJJ, magistrats, brigades des mineurs, professionnels de la santé...) aux enjeux de la traite des mineurs.

Les mineurs victimes de traite et d'exploitation en France

Les origines des mineurs victimes

La plupart des victimes de la traite infantile présentes sur le sol français viennent des Balkans (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Roumanie, Serbie entre autres), et plus généralement de l'Europe de l'Est. Beaucoup de ces mineurs ne sont pas présents en France de manière pérenne mais circulent d'un pays européen à l'autre, en fonction de leur âge, du type d'exploitation auquel ils sont soumis ou de l'application de la législation dans le pays de destination. La circulation entre plusieurs pays vient également renforcer l'isolement dans lequel sont placés ces jeunes. Depuis quelques années, on assiste à une augmentation du nombre d'enfants victimes en provenance d'autres pays, et plus précisément du Nigéria, du Maroc, d'Afghanistan, mais aussi de Chine. Beaucoup plus rares sont les cas de traite de mineurs de nationalité française : parmi ces mineurs français victimes de traite et d'exploitation, un grand nombre d'entre eux seraient surtout victimes de prostitution ou de phénomènes sectaires.

Les mineurs victimes de traite témoignent de réalités très disparates et n'appartiennent pas à une communauté ou à un groupe précis qui partagerait des caractéristiques communes. En effet, ni la région de provenance, ni l'activité, ni l'âge, ni les conditions socio-économiques de la famille ne peuvent être retenus comme critères déterminants dans le processus de traite ou d'exploitation. Dès lors, la traite des mineurs ne peut pas être repérée en fonction d'un mode d'organisation particulier, ni même en fonction d'une forme d'exploitation particulière.

12. Wilfrid Frémond, chef adjoint de la BPM, audition du 13 mars 2015 ; Gilles Séraphin, directeur de l'ONED, audition du 31 mars 2015.

Les types de traite auxquels sont confrontés les enfants

Traite et exploitation sexuelle

En France, et contrairement aux idées reçues, les mineurs victimes de traite et d'exploitation sexuelles constituent une minorité, l'exploitation sexuelle des enfants ne constituant pas la forme d'exploitation des mineurs la plus répandue¹³. Cette forme de traite et d'exploitation reste néanmoins pour l'opinion publique le « *parfait synonyme de la traite et de l'exploitation* »¹⁴ du fait d'une importante médiatisation du phénomène. L'OCRTEH fait état de plusieurs dizaines de cas de prostitution de mineurs recensés¹⁵, mais selon les associations il y aurait 4 000 à 8 000 mineurs en situation de prostitution en France aujourd'hui.

Les enfants victimes d'exploitation sexuelle sont traités comme des objets sexuels et comme des objets commerciaux, ils sont soumis à la prostitution, la pédophilie ou la pornographie, en échange d'une contrepartie financière qu'ils versent à la personne qui les exploite. L'infraction de prostitution infantile, et l'exploitation qui y est associée, est très difficile à déceler et à prouver¹⁶. Peu de cas sont alors recensés, à l'exception de quelques rares affaires concernant la prostitution de jeunes filles roumaines, bulgares et nigérianes¹⁷. Une seconde difficulté réside dans le fait que l'exploitation sexuelle des mineurs en France concerne surtout des enfants âgés de plus de seize ans, dès lors, bon nombre d'entre eux auront atteint la majorité lorsque la justice statuera sur leur dossier, les délais de procédure et de prise en charge par les autorités compétentes sont souvent longs.

En matière de traite et d'exploitation sexuelle des mineurs, à l'inverse de ce qui existe pour la prostitution des personnes majeures, les réseaux de prostitution ne sont pas des réseaux de proxénètes, mais des réseaux de clients¹⁸. Rares sont les mineurs impliqués dans des réseaux criminels de prostitution transnationaux. En France, il s'agit essentiellement d'une exploitation résiduelle et communautaire, voire familiale.

Exploitation du travail et servitude domestique

D'autres enfants subissent l'exploitation par le travail et les services forcés. Ces enfants sont souvent mis à contribution par leur famille en situation économique

13. Vanessa Simoni, responsable du pôle sur la traite des êtres humains de l'association Les Amis du bus des femmes explique que « le sujet ne doit pas être négligé, mais le nombre est surévalué en France, parce que les données se basent sur des rapports dans d'autres pays ».

14. Peyroux, O., *Délinquants et victime : la traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Editions Non-Lieu, Paris 2013, p.38.

15. J.-M. Droguet, Commissaire divisionnaire de l'OCRTEH, *Audition du 8 septembre 2015*.

En 2009, 6 cas de proxénétisme sur mineurs de quinze ans et moins ont été recensés et 25 cas sur mineurs de plus de 15 ans, (Direction des affaires criminelles et des grâces, ministère de la Justice in Peyroux, O., *Délinquants et victime : la traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Editions Non-Lieu, Paris 2013).

16. W. Frémond, chef adjoint de la BPM, *audition du 13 mars 2015*; O. Peyroux, *La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Editions Non-Lieu, Paris 2013, p.38.

17. Wi. Frémond, chef adjoint de la BPM, *audition du 13 mars 2015*; Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), *Rapport à la Commission européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains 2011-2014 en application de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil*, ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, p.42.

18. W. Frémond, chef adjoint de la BPM, *Audition du 13 mars 2015*.

précaire afin de subvenir à leurs besoins et parmi eux, un grand nombre se trouve en situation de traite. Les travaux effectués dans ce cadre sont souvent dangereux et exécutés dans des conditions néfastes pour leur santé, leur éducation, leur épanouissement personnel et social, voire même leur vie. Certains employeurs prétendent que les enfants se prêtent bien à certains types de tâches, du fait notamment de leur petite taille. Les enfants concernés par cette exploitation travaillent généralement à plein temps, sur un lieu de travail dangereux, avec peu d'heures de repos. Leur salaire est bien souvent dérisoire, voire inexistant ; quel que soit leur travail, plus les enfants sont jeunes, moins ils sont rémunérés. Ils sont également confrontés à des violences psychologiques, corporelles ou verbales lorsque le rendement produit est trop faible selon leurs exploitants. Le travail des enfants est la conséquence de la pauvreté, mais il a aussi pour effet de la perpétuer. En effet, les travailleurs mineurs n'ont généralement pas la possibilité d'aller à l'école. Encore plus difficile à déceler, l'exploitation est moins évidente et visible (c'est le cas par exemple d'enfants exploités sur les marchés de plusieurs villes de France).

L'Organisation internationale du Travail (OIT) estime que la majorité des enfants employés de maison sont des filles¹⁹. Parents et enfants sont souvent leurrés par la promesse d'études ou d'un bon emploi. Une fois aux mains des trafiquants, les enfants se retrouvent sans papiers d'identité et privés de tout soutien. Ils sont tributaires de leurs exploitateurs pour leur sécurité, leur subsistance et leur logement et la plupart sont soumis à de très rudes conditions de travail.

Mendicité et contrainte à commettre des délits

En France, les enfants sont surtout concernés par la mendicité forcée (surtout pour les enfants très jeunes, qui ne seraient pas assez âgés pour voler), et majoritairement (car c'est le phénomène sûrement le plus visible) par la contrainte à commettre des crimes et délits. En France, l'incitation à commettre des délits²⁰ (mendicité, vols à la terrasse des cafés et restaurants ou aux distributeurs automatiques de billets, cambriolages, arnaques à la charité, ...) est souvent la première charge retenue à l'encontre des majeurs auteurs de l'exploitation d'autrui, et plus particulièrement des enfants. Les adultes qui instrumentalisent ces mineurs se couvrent eux-mêmes tout en exposant totalement l'enfant au flagrant délit. Mais dans la mesure où ce dernier est protégé par sa minorité, les possibilités de poursuite à son encontre sont limitées. Contraindre des mineurs à commettre des délits constitue indéniablement une forme de maltraitance, mais la nature et le degré de la contrainte à commettre ces infractions peuvent être divers. Ainsi, si dans certains cas les enfants sont exploités par des réseaux criminels qui tirent profit des délits qu'ils commettent, dans d'autres cas les enfants peuvent être contraints à la délinquance par leurs propres familles ou leur entourage pour assurer leur propre survie et celle de leurs proches.

19. Organisation internationale du Travail, Un avenir sans travail des enfants, OIT, 2002, p. 33.

20. Article 225-4-1 du code pénal : « *contraindre la victime à commettre tout crime ou délit* », qu'il s'agisse de vols à la tire ou à l'étalage, de cambriolages, etc. constitue l'une des finalités de la traite des êtres humains et est passible, à ce titre, de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende.

Les enfants comme victimes indirectes

Contrairement à la plupart des adultes, les enfants ne sont pas toujours des victimes directes. Ils peuvent devenir victimes *de facto*, de par la situation de traite dont est (sont) victime(s) leur(s) parent(s), dans la majorité des cas leur mère, ou d'une manière plus générale, l'adulte qui les accompagne. La notion de victime indirecte est importante lorsque l'on cherche à définir la ou les victimes de la traite et de l'exploitation, et à mettre en place des services de protection. Les victimes de la traite peuvent avoir de la famille proche qui devrait elle aussi pouvoir bénéficier d'une protection et d'un accompagnement. La Déclaration des Nations unies sur les principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir²¹ donne la définition suivante de la victime indirecte : « Le terme « victime » inclut aussi, le cas échéant, la famille proche ou les personnes à la charge de la victime directe et les personnes qui ont subi un préjudice en intervenant pour venir en aide aux victimes en détresse ou pour empêcher la victimisation ».

Les associations auditionnées par la CNCDH insistent sur l'attention particulière qu'il faut porter à ces victimes indirectes, qui sont dans la très grande majorité les enfants des personnes exploitées. Ils ont connu eux aussi de véritables difficultés, emprisonnés dans un environnement aux effets négatifs sur leur développement les empêchant de s'épanouir²², et de bénéficier de la protection et des soins nécessaires à leur bien-être²³. Les enfants sont alors livrés à eux-mêmes et ne reçoivent généralement ni éducation institutionnelle ni familiale, ils affrontent alors des traumatismes physiques et mentaux (par exemple, ils peuvent avoir été témoins des situations de violences perpétrées à l'encontre de l'adulte les accompagnant), bloquant leur développement cognitif et affectif.

Pour permettre un rétablissement moral et physique effectif, ainsi qu'une mise en sécurité des mineurs victimes indirectes de la traite, la prise en charge de victimes, adultes, doit s'accompagner de celle de leurs enfants. En 2014, en France, 26 enfants étaient présents dans les lieux d'accueil du dispositif Ac.sé (« accueil sécurisant »)²⁴ ; neuf d'entre eux ayant été accueillis cette année-là²⁵. Ces enfants, souvent en très bas âge, sont accueillis avec leurs mères qui ont été exploitées et qui ont fait la demande d'être mises à l'abri avec leurs enfants ou qui étaient enceintes au moment de leur demande de protection. La prise en charge de ces enfants pose bien souvent problème puisque bon nombre de structures du dispositif d'accueil ne sont pas équipées pour accueillir des enfants, ni en termes d'infrastructure, ni en termes de personnels formés. Toutefois, dans la mesure où le phénomène tend à s'accroître, certains centres d'hébergement, partenaires du dispositif se sont adaptés et ont pu créer des places pour les enfants concernés²⁶.

21. Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*, Résolution n°40/34 du 29 novembre 1985.

22. Convention internationale relative aux droits de l'enfant, article 6.

23. Article 3§2 de la Convention susmentionnée.

24. Dispositif « Accueil sécurisant », désigné comme le dispositif national de protection des victimes de la traite, composé de près de 70 partenaires.

25. Dispositif National Ac.sé, Bilan des activités 2014, p.7.

26. L. Guinamard (auteur), G. Colas (dir.), *Les nouveaux visages de l'esclavage*, Les Éditions de l'Atelier, 2015, p.67 : témoignage de F. Marengo, coordinatrice du dispositif Ac.sé.

Protection et accompagnement des mineurs victimes

L'accompagnement des mineurs victimes de traite et d'exploitation nécessite une coordination étroite et constante entre les services publics, les acteurs institutionnels et les associations travaillant auprès de ces mineurs, l'objectif de cet accompagnement étant de leur redonner l'accès à leurs droits les plus fondamentaux : un hébergement sécurisant, une éducation adaptée, l'accès aux soins et à la santé, une formation et des conditions de vie décentes, tout en leur permettant un accès à la culture et aux loisirs. En France, les associations auditionnées par la CNCDH sont unanimes pour souligner la faible prise en charge des mineurs victimes : les dispositifs de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) sont saturés, les mineurs victimes de traite bénéficient rarement d'une véritable scolarisation/formation, la présomption de minorité n'est pas respectée... Cette faiblesse de la prise en charge constitue un problème de nature à pérenniser la situation de précarité des victimes. Dans ce contexte, les deux mesures du Plan d'action national qui visent à « *assurer une protection inconditionnelle des mineurs victimes* » ont été accueillies de façon positive par les différents acteurs de la prise en charge des mineurs victimes, mais leur mise en œuvre tarde à devenir effective.

Assurer la protection inconditionnelle des mineurs victimes

Un mineur victime de traite ou d'exploitation doit être considéré comme un mineur en danger et doit à ce titre pleinement bénéficier des mesures d'assistance et du droit commun de la protection de l'enfance en danger. Or sur le terrain, les associations constatent des lacunes dans la protection des mineurs victimes ou en danger : des situations de mineurs en danger auraient tout lieu d'alerter et de déclencher une procédure de protection *ad hoc*, mais dans les faits, il n'est pas rare que ces alertes ne soient suivies d'aucun effet et que rien ne soit mis en place. L'un des objectifs du Plan est donc d'adapter au mieux l'accueil et la protection des enfants victimes de traite en leur donnant effectivement accès au droit commun de la protection de l'enfance, avec une prise en charge adaptée si nécessaire (soins médicaux, aide juridique, prise en charge psychologique, éloignement géographique...).

Accès au régime de la protection de l'enfance pour les mineurs victimes de traite

En France, le dispositif de protection de l'enfance est fondé sur une architecture complexe impliquant une multitude d'acteurs, dont les départements qui assument la responsabilité de l'aide sociale à l'enfance sont la pierre angulaire. L'État est pour sa part garant de la cohérence du dispositif et du respect des engagements internationaux de la France. Il contribue lui-même à la protection de l'enfance, notamment grâce à son action dans les domaines de la justice, de la santé et de l'éducation nationale. La loi du 5 mars 2007 qui a profondément réformé la protection de l'enfance²⁷ place au cœur du dispositif l'intérêt de l'enfant, elle met l'accent sur le renforcement de la prévention avec, notamment,

27. Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

la mise en place d'un dispositif d'intervention quand l'enfant est en danger, prévoyant une amélioration du mécanisme d'alerte et de signalement²⁸. Le dispositif d'intervention s'appuie en amont sur les parents, ou sur le représentant légal dont l'accord peut donner lieu à une protection administrative, par le biais des services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Si cette protection échoue ou ne peut être mise en œuvre, en accord avec le principe de subsidiarité, une protection judiciaire pourra être imposée (sur décision du juge des enfants). Le dispositif de protection de l'enfance repose donc en grande partie sur la capacité des services du Conseil départemental à identifier les situations de danger et à remédier aux difficultés constatées.

La CNCDH note que dans le cadre juridique français, ni le dispositif de prise en charge des mineurs isolés étrangers²⁹, ni le dispositif de l'Aide sociale à l'enfance³⁰, pas plus que le dispositif de protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ne prévoient un accompagnement et une prise en charge spécifiques pour les mineurs victimes de traite et d'exploitation ; alors même que la directive 2011/36/UE impose, dans son article 14, aux États membres de prendre en compte la situation atypique et singulière de ces mineurs³¹. En France, lorsqu'une situation de traite des mineurs est constatée, et que celle-ci a fait l'objet d'un signalement auprès du procureur de la République, d'une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), d'un conseil départemental ou des autorités de police et de gendarmerie, les enfants bénéficient *a priori* du régime de droit commun de protection de l'enfance, via le dispositif départemental de l'Aide sociale à l'enfance³². Ce dispositif a pour mission d'apporter un « *soutien matériel, éducatif et psychologique* » aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés risquant de « *mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité* » de ces mineurs, ou de « *compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social* »³³.

Par conséquent, ces mineurs en situation de danger ne bénéficient pas d'un régime adapté, alors même que la gravité des faits subis et les traumatismes qui en découlent nécessitent indubitablement un suivi psychologique et physique

28. Ce troisième objectif est marqué par la création, dans chaque département, d'une cellule chargée du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes (CRIP) relatives aux mineurs en danger ou risquant de l'être. Le service transmet alors le signalement aux services de l'A. S. E qui se chargera d'évaluer si l'enfant est en danger, et le cas échéant de proposer des solutions, ou qui sollicitera une protection judiciaire en s'adressant au parquet des mineurs.

29. Circulaire du ministère de la justice, 31 mai 2013, relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation (NOR : JUSF1314192C)

30. Article L.221-1, 1° du Code de l'action sociale et des familles.

31. Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, 5 avril 2011, article 14 : « *Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que les actions spécifiques destinées à assister et à aider les enfants victimes de la traite des êtres humains, à court et à long terme, dans le cadre de leur rétablissement physique et psychosocial, soient engagées à la suite d'une appréciation individuelle de la situation particulière de chaque enfant victime, compte tenu de son avis, de ses besoins et de ses préoccupations, en vue de trouver une solution durable pour l'enfant* ».

32. La loi de décentralisation de 1982 a prévu la compétence des départements en matière de protection administrative des mineurs en danger ; Article L.112-3 du Code de l'action sociale et des familles.

33. Article L.221-1 du Code de l'action sociale et des familles.

spécifique. Par ailleurs, la mise en œuvre du dispositif de protection de l'enfance relevant des compétences des conseils départementaux, les associations de lutte contre la traite des mineurs s'inquiètent des fortes disparités qui existent dans la mise en œuvre des dispositifs prévus par la loi d'un département à l'autre. Des conflits opposent les conseils départementaux entre eux, et les conseils départementaux et l'État s'agissant de la prise en charge des mineurs isolés étrangers parmi lesquels on trouve des victimes ou de potentielles victimes de traite. Les défaillances et dysfonctionnements dans la prise en charge de ces mineurs (délais d'audience, délais d'affectation, refus de prise en charge par des départements « destinataires », détermination de la minorité remise en cause, rupture trop brutale de prise en charge une fois la majorité atteinte...) placent les jeunes dans une situation de grande vulnérabilité pouvant favoriser ou aggraver leur exploitation par des tiers. La CNCDH estime donc essentiel de favoriser la coopération entre les différents services, en particulier entre la PJJ et les conseils départementaux, pour améliorer la prise en charge des mineurs victimes.

Pour pallier l'absence d'un mécanisme de prise en charge adapté pour les mineurs victimes de traite, le Plan d'action national prévoit, dans sa mesure 10, d'« assurer un accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le cadre de la protection de l'enfance ». Si l'esprit de cette mesure a été unanimement salué, certaines associations se sont néanmoins montrées plus réservées sur les dispositions prévues pour la mettre en œuvre.

La mesure 10 prévoit la mise en place de groupes spécialisés visant à assurer une coordination départementale ou interdépartementale réunissant l'ensemble des acteurs concernés par la protection de l'enfance, à savoir collectivités territoriales, parquets, magistrats spécialisés, services de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), services de l'Aide sociale à l'enfance, services enquêteurs de la police et gendarmerie nationale, et les associations. Dans son rapport rendu à la Commission européenne³⁴, la MIPROF précise que l'objectif de cette coordination est d'assurer un échange d'informations entre les différents partenaires pour une meilleure prise en charge des mineurs exploités, afin de les orienter vers des lieux d'hébergement adaptés à leurs besoins. Il s'agit d'éloigner les mineurs des réseaux dont ils ont été victimes et de leur assurer une protection effective.

Si la CNCDH salue cette disposition qui répond aux besoins de coordination et d'harmonisation des actions des différents acteurs de la protection de l'enfance et de la lutte contre la traite (institutionnels et associatifs...), elle s'inquiète qu'elle n'ait toujours pas été mise en œuvre, sauf sur le département de Paris. La circulaire du ministère de la justice du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains³⁵ prévoyait qu'une circulaire interministérielle additionnelle précisant les conditions de mise en œuvre de ce dispositif de coordination serait prochainement diffusée, ce qui

34. MIPROF, *Rapport à la Commission européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains 2011-2014 en application de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil, op. cit.*, p.66.

35. Circulaire du ministère de la Justice du 22 janvier 2015, *de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains*, NOR : JUSD1501974C.

n'est toujours pas le cas au moment de la rédaction de ce rapport. La circulaire précise également qu'une réunion annuelle des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDPD) serait consacrée à la coordination de l'ensemble des acteurs en charge de la protection de l'enfance victime de la traite. Le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » considère que l'annualité de cette réunion est largement insuffisante pour pallier les carences actuelles du dispositif, tout en soulignant que la traite des êtres humains, et en particulier celle des mineurs, ne doit pas être considérée sous le seul angle de lutte contre la délinquance³⁶. La CNCDH s'inquiète par ailleurs de ne pas avoir reçu d'information sur la mise en place de ces groupes spécialisés ou sur la tenue de la réunion annuelle de la CDPD consacrée à la lutte contre la traite dans les départements, elle craint que cette disposition n'ait pas été mise en œuvre à ce jour. Il en va de même pour la mise en place d'une convention, proposée à l'Assemblée des départements de France (ADF) visant à « clarifier les compétences des services d'aide sociale à l'enfance dans le suivi des mineurs victimes ».

La mesure 10 insiste sur une nécessaire réflexion concernant l'individualisation de la prise en charge des mineurs et sur les modalités d'accueil dans les structures dans lesquelles ils sont reçus. L'association ALC insiste sur le manque de formation du personnel des foyers d'accueil de mineurs à la prise en charge des enfants et adolescents victimes de traite³⁷ et estime, comme l'ensemble des associations entendues par la CNCDH, que cette mesure est particulièrement bienvenue. Néanmoins, la CNCDH regrette que le plan ne précise pas les modalités de mise en œuvre de cette sensibilisation. Un groupe de travail piloté par la MIPROF s'est réuni à quelques reprises au cours de l'année 2015 pour réfléchir à la mise en place de sessions de sensibilisation et de formation pour les personnels en contact avec des mineurs victimes de traite, mais à l'heure où ce rapport est rédigé, la CNCDH ne dispose d'aucune information sur les travaux de ce groupe et sur ses réalisations concrètes.

Le Plan prévoyait que « les États généraux du travail social seront l'occasion d'une réflexion pour une meilleure formation des agents de l'ASE ». Selon les ONG auditionnées, la question de la protection des mineurs victimes de traite n'a pas été abordée lors des dernières réunions de travail des États généraux du travail social, et cette question n'est pas abordée dans les rapports disponibles sur les travaux des États généraux.

Enfin, la mesure 10 prévoit également la « création d'une plateforme européenne pour les mineurs exploités ». L'objectif de cette plateforme est la mise en commun d'informations et l'harmonisation de celles-ci au niveau européen, notamment les informations relatives à l'identification des mineurs concernés et aux mesures de protection dont ils auraient bénéficié dans les autres pays de l'Union européenne. L'objectif de cette démarche est d'assurer une meilleure prise en charge des mineurs victimes en assurant une continuité et surtout une cohérence dans leur suivi socio-éducatif. Cette mise en commun d'informations

36. Contribution du collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » transmise à la CNCDH, mai 2015.

37. Contribution de l'association ALC transmise à la CNCDH, juin 2015.

permettrait en effet de suivre le parcours des mineurs, leur devenir, le suivi et l'accompagnement dont ils ont déjà pu bénéficier. Une fois les mineurs libérés du réseau dont ils ont été victimes, cette plateforme européenne permettrait également de mieux préparer un éventuel retour dans le pays d'origine ou l'établissement sur le territoire d'un autre pays³⁸. La CNCDH estime que cette mesure est d'autant plus nécessaire dans le cas des mineurs isolés étrangers qui peuvent être très mobiles et qui sous l'emprise de réseaux de criminalité transnationaux sont amenés à migrer d'un État à l'autre sur des périodes de temps assez courtes. Dans son rapport transmis à la Commission européenne³⁹, la MIPROF précise que ce partage d'informations s'effectuerait entre les magistrats, les forces de sécurité et les services d'Europol, mais aussi entre les services nationaux de protection de l'enfance et les associations. Le rapport de la MIPROF souligne également que cette plateforme, suivie et appuyée par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) pourrait servir à mutualiser les bonnes pratiques, tout en instituant une véritable prise de conscience européenne sur le cas particulièrement grave des mineurs victimes de traite et d'exploitation. Le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » rappelle que la création et la mise en œuvre de cette plateforme ne pourront se faire sans assurer une cohésion certaine avec la Plateforme de la société civile européenne pour la lutte contre la traite des êtres humains⁴⁰, et ce afin d'éviter tout risque d'incohérence. Les démarches pour mettre en place cette Plateforme n'ont à ce jour pas été entreprises, ce qui compromet considérablement sa mise en place effective, compte-tenu de la complexité inhérente à tout dispositif qui vise la coordination entre différents acteurs issus des 28 États membres de l'Union.

En conclusion, et à la lumière des informations fournies à la CNCDH, il apparaît clairement que la mesure 10 du Plan d'action national, qui était une mesure plutôt prometteuse, n'a pas encore été effectivement mise en œuvre. La CNCDH regrette qu'aucune mesure n'ait été initiée pour effectivement offrir aux mineurs victimes de la traite une « *protection inconditionnelle* », pas plus pour leur faire bénéficier d'un « *accompagnement spécialisé* ». La CNCDH encourage le gouvernement et la MIPROF à lancer le plus rapidement possible les actions qui permettront la mise en œuvre de cette mesure, mesure qui pourrait par ailleurs être utilement complétée.

Le cas des mineurs victimes de traite obligés à commettre des actes de délinquance

Les mineurs ayant commis des actes de délinquance forcée ne rentrent pas dans les systèmes de protection actuels et ne bénéficient pas d'accueil sécurisant. Certains officiers de police ou magistrats avouent qu'en l'absence d'autres solutions, ces mineurs sont parfois mis en prison « pour qu'ils soient protégés » sans les reconnaître comme victimes de traite. L'incarcération est non adaptée

38. Audition de Mme. I. Toulemonde, magistrate, 7 septembre 2015.

39. MIPROF, *Rapport à la Commission européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains 2011-2014 en application de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil*, op. cit., p.36.

40. Créée le 31 mai 2013, la plateforme est pilotée par la Commission européenne et regroupe plus de cent organisations de la société civile : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130531_participating_civil_society_organisations_en.pdf.

à des mineurs et ne permet pas d'arrêter les véritables responsables. À leur sortie de prison, les jeunes sont à nouveau confrontés aux mêmes situations de délinquance forcée et retournent en prison car ils sont toujours considérés comme délinquants alors que leur situation de victime est connue des institutions judiciaire et policière. C'est au regard de la situation particulière de cette catégorie de mineurs que le Plan d'action national a prévu une mesure spécifique (mesure 11) intitulée « *définir une protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes* » qui prévoit la création d'un centre d'hébergement sécurisant. La CNCDH estime que cette disposition soulève de nombreuses questions et qu'elle ne constitue pas une réponse adaptée pour la prise en charge des mineurs victimes ayant été contraints à commettre des délits. Ces mineurs doivent pouvoir bénéficier de l'accès au droit commun en matière de protection de l'enfance, pleinement et de manière inconditionnelle.

Les mineurs victimes de traite obligés à commettre des délits en France

Les mineurs contraints à commettre des délits sont généralement ressortissants de pays d'Europe de l'Est et des Balkans (Roumanie principalement mais aussi Bosnie et Serbie) et également, selon une tendance plus récente, des pays du Maghreb. Le nombre de ces mineurs forcés à commettre des délits reste difficile à évaluer. Les informations quant à leur recrutement sont très incomplètes. Ces enfants participent de manière directe ou indirecte à leur propre traite et exploitation en étant auteurs d'activités illicites et de délits mineurs. Il s'agit majoritairement de vols aux distributeurs automatiques et de téléphones portables⁴¹, vols à la tire, cambriolages, etc. Par voie de conséquence, pour les services de police et de justice, le mineur sera à la fois victime de l'exploitation tirée de la commission de son infraction et délinquant (puisque c'est lui qui commet le délit).

C'est surtout au regard de la commission des délits précités qu'une augmentation massive de l'exploitation des mineurs a été observée depuis quelques années. Les rapports journaliers de la Brigade de protection des mineurs et de l'Unité de coordination de la lutte contre l'immigration clandestine (UCLIC) sur les mineurs interpellés font état de cas quotidiens d'escroqueries à la charité et de vols à l'arrachée, surtout dans le métro ou aux alentours des zones touristiques de la capitale. Depuis quelques mois, une évolution dans la commission de ces actes est à souligner : parmi les cas des mineurs auteurs de ces vols commis pour le compte d'autrui, les services de la Brigade de protection des mineurs (BPM) constatent que de plus en plus de violences⁴² sont commises au moment de l'infraction. Cela est probablement dû, selon les dires de la Brigade, à la forte

41. Le cas de traite visant à contraindre des mineurs à commettre des vols à la tire le plus célèbre en France est sans doute « l'affaire Hamidovic ». Des jeunes filles exploitées par un puissant réseau bosniaque étaient contraintes de dépouiller les passants dans le métro parisien toute la journée et avaient pour ordre de ramener plusieurs centaines d'euros par jour. Si elles faisaient défaut, elles étaient battues, brûlées à l'aide de cigarettes, voire même violées.

42. W. Fremont, chef adjoint de la BPM de Paris, *Audition du 13 mars 2015* : ces jeunes consomment dès le matin une quantité importante de boisson énergisante ce qui contribue à les mettre dans un état d'excitation et de nervosité extrême, auquel s'ajoutent la sous-alimentation, la caféine et le tabac ; voir également le témoignage de Guillaume Lardanchet dans l'ouvrage L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *Les nouveaux visages de l'esclavage*, Les Éditions de l'Atelier, 2015, p.78.

pression exercée sur les jeunes par leurs exploiters, qu'ils soient membres d'un réseau organisé ou qu'ils soient membres du cercle familial.

À l'exception de certains grands réseaux roumains, il y a peu d'organisations transnationales à la tête de traite et d'exploitation d'enfants actuellement en France. Ces quelques organisations mafieuses ont toutefois un certain rayonnement puisqu'elles étendent leurs activités dans plusieurs pays d'Europe de l'Ouest⁴³. Au sein de ces quelques réseaux roumains, la traite commence parfois dès la naissance des enfants en Roumanie, envoyés en France dès leur plus jeune âge, ils sont ensuite contraints à voler, puis à remettre l'argent récolté chaque jour à l'une des têtes du réseau. L'argent est ensuite directement envoyé en Roumanie.

Aujourd'hui, et ce malgré l'adoption du Plan d'action national, l'effectivité de la prise de conscience de la problématique des mineurs contraints à commettre des délits reste encore insuffisante. Il convient de s'interroger sur cette absence de prise en compte du phénomène de traite dont les mineurs contraints à commettre des délits sont victimes, alors même qu'il semble évident que des mineurs interpellés et déférés plusieurs fois n'utilisent pas les revenus générés par les vols et autres infractions pour leur propre compte, eu égard à leur état physique, leurs carences et leurs comportements.

Souvent auteurs d'infractions multiples, et malgré des contacts répétés avec les autorités policières et judiciaires, il est fait état de dizaines (voire certaines selon les sources) d'enfants faisant l'objet de sanctions répétées sans jamais être identifiés comme victimes de la traite et ne bénéficiant par conséquent d'aucune protection. Des préjugés négatifs liés à la nationalité ou à l'appartenance à la minorité Rom peuvent venir s'ajouter aux préjugés négatifs liés à la commission d'infractions multiples et pourraient expliquer les difficultés pour les pouvoirs publics à prendre en charge ces mineurs dans le cadre de la protection de l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse. Aux yeux de la société ces enfants sont considérés uniquement comme délinquants, et ce, de par leur origine et le mode d'exploitation qu'ils subissent (délinquance forcée majoritairement). La visibilité de leur activité et la focalisation des médias et de certains politiques donnent l'impression d'un phénomène généralisé tout en alimentant les préjugés à l'encontre de ces populations. Selon les travaux de Milena Jaksic⁴⁴, pour qu'un enfant soit considéré comme une véritable victime de traite ou d'exploitation par l'opinion publique, celui-ci doit montrer des marques de la soumission, de la résignation et de la souffrance infligées par ses bourreaux. Or, souvent, malheureusement, ce n'est pas le cas, les souffrances psychologiques sont complètement intériorisées par les enfants et les souffrances physiques restent indécélables au premier regard.

Les difficultés d'ordre judiciaire

D'une manière générale, les mineurs victimes de traite contraints à commettre des délits sont difficiles à identifier et à accompagner ; leur situation atypique

43. *Ibid* p.75.

44. M. Jaksic, « Figures de la victime de la traite des êtres humains : de la victime idéale à la victime coupable », in *Cahiers internationaux de sociologie*, 2008/1, n° 124.

bouscule les repères des professionnels. À cela s'ajoute le défaut criant de formation et le manque de prise de conscience de l'ampleur du phénomène que représentent la traite et l'exploitation des êtres humains par les personnels de police et/ou les autorités judiciaires. Pourtant, la réitération de commission d'infractions, le refus de donner ses empreintes digitales ou le fait de se déclarer toujours d'âge inférieur à treize ans sont autant d'indices qui devraient amener à envisager une situation d'exploitation. En mai 2014, la CNCDH déjà considérait qu'une attention particulière devait être portée aux mineurs contraints à se prostituer⁴⁵, notamment en approfondissant les enquêtes à leur égard, en considérant l'enfant systématiquement comme une victime et en l'accompagnant pour qu'il puisse être représenté tout au long de la procédure.

Alors que la Convention de Varsovie⁴⁶ dispose que les États parties doivent prévoir de ne pas sanctionner des victimes qui auraient pris part à des activités illicites alors qu'elles y étaient contraintes, et ce, dans le cadre de leur exploitation⁴⁷, on constate que les mineurs victimes de traite ne sont que rarement identifiés comme victimes en tant que telles, mais qu'ils sont appréhendés comme auteurs d'infractions, comme délinquants. La réponse apportée à une telle situation par les magistrats reste majoritairement répressive, alors qu'elle devrait être sociale et en faveur de la protection des mineurs.

Selon le rapport du GRETA de 2013⁴⁸, les réponses apportées par les autorités françaises en matière de protection des mineurs contraints à commettre des délits sont largement insuffisantes, surtout en raison des faiblesses du processus d'identification des enfants victimes. Le groupe d'experts, inquiet, avait appelé à prendre au plus vite « toutes les mesures appropriées afin que la possibilité prévue en droit interne de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes soit respectée ». Pourtant, la CNCDH constate, d'après les informations recueillies par les associations qu'elle a consultées, que la justice française des mineurs va parfois jusqu'à prononcer des peines privatives de liberté à l'encontre d'une majorité de ces mineurs⁴⁹ pour des délits commis dans le cadre de leur exploitation, alors même que l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, pilier du cadre juridique français, donne la priorité aux mesures éducatives.

45. CNCDH 22 mai 2014, *Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, JORF n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 70, §16.

46. Article 26 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2007.

47. Il en est de même dans la Directive 2011/36/UE concernant la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène (article 8) et la Directive 2011/93/UE sur la lutte contre les abus sexuels, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie (article 14) qui prévoient une absence de poursuites ou une non-application de sanctions à l'encontre de victimes qui auraient pris part à des activités criminelles. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme quant à lui dispose dans la directive 8 de ses recommandations concernant la traite des êtres humains que les États doivent s'assurer que les enfants exploités ne fassent pas l'objet de poursuites pénales ou sanctions pour les infractions qu'ils auraient pu commettre en tant que victimes de traite.

48. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Premier cycle d'évaluation, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 28 janvier 2013, §216.

49. Par exemple, en 2011, une jeune fille de quinze ans a été condamnée pour le vol de neuf téléphones portables, alors même que les éducateurs de la PJJ chargés de son suivi avaient fait part de leur inquiétude d'une très probable exploitation à son encontre, voir O. Peyroux, « Traite des mineurs : une vision trop restrictive », in *Courrier de l'ACAT*, novembre-décembre 2014, n°329, p.47-49.

À Paris, où nombre de ces infractions sont commises, la politique pénale menée par le Parquet se caractérise par une grande réactivité et grande fermeté, notamment à l'égard des mineurs auteurs de vols en réunion devant les distributeurs automatiques de billets, en terrasses, dans le métro ou de vols avec effraction. Ces mineurs sont systématiquement déférés dès qu'il est établi qu'ils ont plus de treize ans.⁵⁰ La section des mineurs, associée au tribunal pour enfants et à la section de l'exécution des peines, a mis en place un circuit court de mise à exécution des peines assorties de l'exécution provisoire. Ainsi, entre le 1^{er} septembre 2011 et le 31 août 2014 : 386 peines à exécuter pour 301 mineurs ont été prononcées. Parmi elles, 271 peines ont été exécutées concernant 217 mineurs⁵¹. La CNCDH condamne fermement l'utilisation de peines privatives de liberté à l'encontre de ces mineurs qui sont avant tout victimes d'exploiteurs qui les contraignent à commettre ces délits. Elle s'inquiète en outre des conditions de détention de ces enfants. En effet, certains sont détenus avec les personnes qui les exploitent (c'est le cas, par exemple, de certaines jeunes filles mineures détenues à la prison de Fleury-Mérogis où il n'y a pas de quartier pour mineures)⁵². Il convient de mettre un terme à de telles situations dans les plus brefs délais, elles conduisent indubitablement à alimenter les réseaux, à maintenir le danger et à empêcher les mineurs de sortir du cercle d'exploitation dont ils sont victimes.

Pour la CNCDH, il est urgent que les pouvoirs publics changent de paradigme : l'enfant, bien souvent instrumentalisé par un ou plusieurs adultes qui l'exploitent, a certes commis une ou plusieurs infraction(s); mais il est en tout état de cause et avant tout une victime d'un phénomène de traite ou d'exploitation qui appelle des mesures de protection et d'assistance. « *Certes il est important que se pose la question de leur responsabilité dans les actes commis, néanmoins on ne peut se contenter de les considérer uniquement comme des auteurs sans tenir compte du fait qu'ils ont été sous emprise, trompés, contraints* » rappelle Nagham Hriech Wahabi, psychologue et directrice de l'OICEM.

Quelques associations consultées par la CNCDH font cependant état d'une récente évolution traduisant un début de prise de conscience par les magistrats, les autorités policières et autres membres de l'ordre judiciaire. Ainsi, la Brigade de protection des mineurs (BPM), qui semble être actuellement un des seuls services de police en France à enquêter effectivement sur la traite des mineurs, considère et traite ces enfants comme de véritables victimes, alors même qu'ils sont interpellés par ses agents comme des délinquants. Mais beaucoup de services de police ou de gendarmerie, notamment par faute de moyens, se refusent encore à considérer ces mineurs comme de réelles victimes et minimisent le phénomène de traite des mineurs. La BPM rappelle que les interpellations systématiques sont inutiles lorsqu'il s'agit de faire face à une criminalité dont ils ne sont que les instruments. L'objectif de la BPM est donc

50. Contrat parisien de prévention et de sécurité (CPPS) 2015-2020, p.77
http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0C-DQQFjADahUKewiN8aac0cTHAhVBPBoKHStXA-A&url=http%3A%2F%2Fwww.paris.fr%2Fviewmultimediacdocument%3Fmultimediacdocument-id%3D154432&ei=MZXcVc2UO8H4aKuu-jYAO&usg=AFQjCNEdov3rbj_FAQwRUnoWym-PR7JlnA&sig2=EJCVGefb86_kQE_kFHeeVg

51. *Ibid.*, p.22.

52. L. Guinamard (auteur), G. Colas (dir.), *Les nouveaux visages de l'esclavage*, Les Éditions de l'Atelier, 2015.

de mettre ces mineurs à l'abri, seul moyen efficace de lutter contre la traite et l'exploitation de ces enfants.

On peut également mentionner la prise en compte, encore trop partielle, par la Ville de Paris de la question de la protection des mineurs victimes de la traite des êtres humains. Un avenant de juillet 2013 au Contrat Parisien de Prévention et de Sécurité (CPPS) de mars 2009, prévoit des dispositions particulières pour les mineurs contraints à commettre des délits. Ce contrat s'appuie sur une collaboration renforcée entre l'unité de coordination de la lutte contre l'immigration clandestine de la préfecture de police de Paris (UCLIC) et le soutien aux associations impliquées dans la prise en charge de ces mineurs (comme Hors la Rue). Pour 2015-2020 le CPPS a deux objectifs principaux : le premier s'intitule « *Lutter contre la délinquance des mineurs isolés étrangers et mieux lutter contre les réseaux de traite des êtres humains, notamment par un renforcement de la coopération avec les autorités des pays dont ils sont originaires* », et le second « *Expérimenter un centre d'hébergement spécialisé pour les mineurs isolés étrangers, victimes de réseaux criminels* ». Quant aux moyens de mise en œuvre de ces objectifs, il est notamment prévu de mobiliser l'ensemble des partenaires pour travailler à des solutions permettant de :

- protéger, mettre à l'abri et prévenir la délinquance des mineurs étrangers, pris dans des réseaux notamment originaires de l'Europe de l'Est et du Maghreb ;
- et favoriser leur prise en charge pour les sortir des réseaux lorsqu'il est avéré qu'ils sont également victimes de traite des êtres humains, notamment en leur offrant des places dans des foyers sécurisés, éloignés de Paris et animés par des éducateurs formés aux problématiques liés à la traite⁵³.

Les difficultés liées à l'accompagnement et à la prise en charge sociale

En pratique, si un enfant est arrêté pour avoir commis un délit, il va décliner une fausse identité et se déclarer comme étant un mineur de moins de treize ans. Les policiers contactent alors le Parquet des mineurs qui peut décider d'un déferrement ou d'un simple rappel à la loi avant qu'il ne soit relâché. Toutefois, en l'absence de représentants légaux de ce mineur qui se présenteraient au commissariat, l'enfant devrait être placé systématiquement sur ordre du Parquet. Mais l'engorgement du système judiciaire et le manque de places en foyers obligent souvent les autorités policières à relâcher le mineur dans la rue, où il retourne à son état de vulnérabilité, dans l'insécurité la plus totale, sans qu'aucun signalement n'ait été effectué⁵⁴. Si le choix a été fait de le déferer, il est amené au tribunal où il va rencontrer un magistrat du Parquet ou un juge des enfants. Si le magistrat détermine qu'il y a un risque d'exploitation, il ordonne alors le placement de l'enfant dans un foyer d'urgence administré par la protection judiciaire de la jeunesse (première hypothèse). Plusieurs problèmes se posent au regard du placement dans un de ces foyers d'urgence. Tout d'abord, le problème majeur est qu'il en existe très peu, même en Ile-de-France. De plus, et cela a

53. Fiche d'action 1.6 du Contrat parisien de prévention et de sécurité
http://www.google.fr/url?sa=t&rc=tj&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0C-DQQFjADahUKEwiN8aac0tTHAhVBpBoKHStXA-A&url=http%3A%2F%2Fwww.paris.fr%2Fviewmultimediacocument%3Fmultimediacocument-id%3D154432&ei=MZXCvc2UO8H4aKuu-jYAO&usq=AFQjCNEdov3rbj_FAQwRUonoWym-PR7JInA&sig2=EJCVGefb86_kQE_kFHeeVg.

54. O. Peyroux, *La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Editions Non-Lieu, Paris 2013, p.162.

déjà été évoqué dans ce rapport, il semble que ces centres soient bien connus des réseaux qui attendent souvent les enfants à la sortie. En outre, au sein de ces foyers, les personnels ne sont pas du tout formés aux problématiques de la traite et à la prise en charge des enfants victimes de traite, le risque de fugue est alors très élevé.

Dans une seconde hypothèse, le magistrat peut ordonner le placement dans un lieu d'accueil approprié, en sollicitant un référent de l'ASE pour mettre en œuvre sa décision. L'agent va vérifier la disponibilité des places, et puisque la majorité des accueils sont généralement saturés, il va proposer un centre que le magistrat n'avait pas désigné de premier abord, considérant ce centre comme moins adapté aux caractéristiques et besoins du mineur concerné. Une fois la décision de placement prise, l'accompagnement peut commencer : les services de l'ASE vont organiser le transfert, et en attendant l'enfant est placé dans un foyer d'urgence qui n'est, nous venons de le voir, ni adapté, ni sécurisé, ni sécurisant. Le risque d'échec est encore une fois élevé.

D'aucuns avancent l'explication selon laquelle les tentatives successives et les nombreux échecs de placement de certains enfants victimes de traite et ayant été contraint à commettre des délits pourraient justifier du maintien de sanctions pénales prononcées à leur encontre. La situation devient alors paradoxale : certains juges des enfants vont prononcer une peine d'emprisonnement ferme à des fins de protection et d'éloignement des mineurs vis-à-vis des réseaux qui les exploitent, plutôt que de prononcer des mesures de protection de l'enfance. Pourtant, il semble que non seulement ces condamnations n'aient pas conduit à la réduction des délits, mais qu'elles ont eu un effet pervers : les autorités policières et judiciaires ont fait état d'un abaissement de l'âge des victimes (puisque les plus âgés ont été placés en centres). Ainsi, les mineurs forcés à la délinquance sont recrutés et exploités de plus en plus jeunes⁵⁵.

Renforcer les dispositions prévues par le Plan d'action national pour une prise en charge adaptée des mineurs victimes

Au-delà de la question de la non mise en œuvre effective de la mesure 10 du Plan d'action national, il convient de réfléchir à la mise en place de dispositions complémentaires pour que les mineurs victimes de traite aient effectivement accès à une protection et une prise en charge adaptée à leur situation.

Garantir l'accès à la justice

Par définition, un enfant, dont la minorité est établie ou présumée, est incapable juridiquement d'exercer ses droits. Sa représentation est assurée par les titulaires de l'autorité parentale mais peut être ineffective lorsque celle-ci fait défaut, soit parce que le mineur est isolé (ses parents sont absents ou éloignés), soit parce que les parents se sont vus retirer, totalement ou partiellement, l'autorité parentale (par exemple parce qu'ils sont à l'origine de la traite ou de l'exploitation). Dans ce cas, les mineurs doivent pouvoir bénéficier de l'assistance d'un administrateur

55. *Ibid.*, p.162 et suiv.

*ad hoc*⁵⁶ formé et juridiquement compétent, et ce dans un délai raisonnable. Afin d'assurer l'intérêt supérieur de l'enfant, aucune démarche administrative ou psycho-médicale ne devrait être engagée avant la désignation d'un administrateur *ad hoc*. La mission de l'administrateur doit ensuite se poursuivre jusqu'à ce que la situation de l'enfant soit réglée et sa protection assurée. Une circulaire du ministère de la Justice du 14 avril 2005 précise les missions de l'administrateur *ad hoc* et rappelle que celui-ci a un rôle dans la prévention de situation de traite et d'exploitation des mineurs considérant qu'il doit informer le mineur « des risques liés à son enrôlement dans des réseaux de prostitution ou de travail clandestin », il doit également lui fournir « tous les éléments utiles sur le système français de protection de l'enfance qui pourra constituer pour lui, jusqu'à sa majorité, un appui, s'il est amené à vivre sur le territoire français »⁵⁷. De même, la circulaire considère que l'administrateur *ad hoc* doit informer le procureur de la République lorsque la santé, la sécurité, la moralité, ou l'éducation, le développement physique, intellectuel ou social du mineur dont il s'occupe sont en danger. La désignation d'un administrateur *ad hoc* devrait donc permettre, par exemple, au mineur d'intenter un recours en référé « liberté fondamentale »⁵⁸ pour contester une décision de refus de placement sous la protection des services de protection de l'enfance. En pratique, la CNCDH a pu constater que les administrateurs *ad hoc* n'étaient pas systématiquement désignés⁵⁹, en particulier quand il s'agit de mineurs isolés étrangers⁶⁰.

Rappelant son avis sur les mineurs isolés étrangers⁶¹ et étendant certaines de ses recommandations aux mineurs victimes de traite et d'exploitation, la CNCDH estime qu'il est aujourd'hui nécessaire de confier à l'administrateur *ad hoc* une mission de représentation, d'assistance juridique et d'information pour tous les mineurs mis dans l'incapacité de faire valoir et d'exercer leurs droits, du fait de l'absence ou de l'éloignement de leurs représentants légaux. Cet administrateur *ad hoc* devrait être obligatoirement et immédiatement désigné par le procureur

56. L'article 706-53 du Code de procédure pénale prévoit qu' « à tous les stades de la procédure, le mineur victime d'un crime ou d'un délit peut à sa demande être accompagné par son représentant légal et le cas échéant par l'administrateur de son choix sauf si un administrateur *ad hoc* lui a été désigné ou sauf décision contraire motivée par l'autorité judiciaire compétente ».

57. Ministère de la Justice, Direction des affaires civiles et du Sceau, *Circulaire n° CIV/01/05 prise en application du décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale*, DACS 2005-01 C 1/14-04-2005, 14 avril 2005, NOR : JUSC0520090C.

58. Article L.521- du Code de justice administrative.

59. Audition de Mme. I. Toulemonde, magistrate, 7 septembre 2015 ; Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », *Rapport alternatif au cinquième rapport périodique de la France sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et de ses protocoles additionnels*, 28 février 2015, p.17.

60. Par exemple, seuls 77 % des 680 mineurs étrangers reconnus comme tels à la frontière en 2007 ont officiellement bénéficié des services d'un administrateur *ad hoc* (selon une déclaration du ministère de l'immigration, M. Eric Besson le 11 mai 2009) ; ils ne seraient que 62 % selon France Terre d'Asile. Voir également : Comité des droits de l'enfant, 51^e session, *Examen des rapports soumis par les Etats Parties à la Convention relative aux droits de l'enfant, Observations finales du Comité, France*, 22 juin 2009, CRC/C/FRA/CO/4.

61. CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, 26 juin 2014, JORF n° 0156 du 8 juillet 2014, §25 et suivants.

de la République pour tout jeune victime de traite et d'exploitation entrant en contact avec les autorités françaises. Cela permettrait au mineur victime d'être parfaitement informé de ses droits et ainsi d'être mis en mesure de saisir le juge aux affaires familiales (juge des tutelles relatives aux mineurs), le juge administratif, ou encore le juge des enfants, même dans l'éventualité où il ne posséderait aucun discernement pour exercer lui-même cette dernière prérogative⁶². La mission de l'administrateur *ad hoc* se poursuivrait jusqu'à ce que la situation du jeune soit fixée par une décision définitive du juge administratif ou judiciaire.

À la suite du Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », la CNCDH estime que la question des rôles des administrateurs *ad hoc* et tuteurs de mineurs victimes de traite doit faire l'objet d'une réflexion et d'un travail conjoint entre les autorités publiques et les organisations de la société civile. La CNCDH rappelle en outre qu'il est impératif que les personnes amenées à exercer la fonction d'administrateur *ad hoc* bénéficient en amont d'une formation solide intégrant les spécificités des problématiques afférentes aux droits des mineurs isolés étrangers. Pour éviter tout conflit d'intérêt, les personnes recrutées ne doivent en aucun cas dépendre directement ou indirectement de l'ASE. La CNCDH ne peut qu'encourager les pouvoirs publics à prévoir des financements en vue de leur recrutement.

Dans son rapport sur la France, le GRETA⁶³ s'inquiète du manque de protection des victimes et témoins mineurs dans le cadre d'une procédure d'enquête et d'un procès. Les auditions menées par la CNCDH ont permis de relever que l'accueil offert dans les commissariats aux mineurs victimes de traite et d'exploitation est souvent inadapté : manque de confidentialité, non enregistrement du dépôt de plainte et absence fréquente de traducteur sont autant de difficultés auxquelles sont confrontés les mineurs. La CNCDH constate également que le délai de réflexion et de rétablissement de 30 jours, pourtant prévu par la législation française, leur est rarement proposé et octroyé. La Commission s'inquiète que, parfois, les démarches effectuées dans le cadre des enquêtes pour démanteler les réseaux criminels ne prennent le dessus sur la protection des victimes, qui peuvent alors subir menaces et tentatives de représailles⁶⁴. L'affaire dite Hamidovic en est une illustration. Devant l'augmentation du nombre de plaintes de touristes pour vol dans le métro, la préfecture de police de Paris décida en 2009 de donner priorité au démantèlement du réseau à l'origine de ces délits, qui fut l'unique objectif poursuivi ; alors que la question de la protection des enfants victimes ne s'est jamais posée⁶⁵. En raison du nombre de faits commis, la pression politique semblait trop forte pour réfléchir au sort des enfants exploités. Aucune réunion avant ou après l'interpellation des donneurs d'ordre ne fut organisée avec l'ASE de Paris ou la PJJ, seules institutions pourtant capables

62. Cass. 1^{ère} civ. 21 novembre 1995, n° 94-05.102, qui précise qu'un « mineur ne peut valablement saisir le juge des enfants que s'il possède un discernement suffisant pour exercer [cette] prérogative ».

63. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, §234.

64. Voir le cas par exemple d'une adolescente fille suivie par l'OICEM dans : Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », Rapport alternatif au cinquième rapport périodique de la France sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et de ses protocoles additionnels au 28 février 2015, p.27.

65. O. Peyroux, *La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Editions Non-Lieu, Paris 2013, p.161 et suiv.

de proposer des placements et une prise en charge des victimes. Une telle approche pose question, à la fois au regard du respect des droits de l'enfant, mais aussi en termes d'efficacité, dans la mesure où non pris en charge par les autorités compétentes, quelques semaines plus tard les victimes, retombées sous la coupe de nouveaux exploiters, reprenaient leurs activités délictueuses.

Pourtant, en matière d'exploitation sexuelle, la législation en vigueur⁶⁶ énonce un certains nombres de dispositions qui doivent s'appliquer afin de garantir une prise en charge adaptée du mineur victime : enregistrement sonore ou vidéo de l'audition des enfants victimes, afin d'éviter les auditions à répétition ; expertise médico-psychologique pour établir si des traitements ou soins lui sont nécessaires ; désignation d'un administrateur ad hoc et recours à un avocat ; mesure d'assistance éducative. Mais l'application de ces garanties aux autres types d'exploitation ou de traite n'est pas prévue, alors qu'elles sont une obligation découlant directement du droit européen⁶⁷. Il conviendrait donc d'étendre les garanties prévues pour les mineurs victimes d'exploitation sexuelle à l'ensemble des mineurs victimes de traite et d'exploitation, quelle que soit leur forme.

Garantir la présomption de minorité et la protection des victimes jeunes majeures

Les associations entendues par la CNCDH soulignent très largement le non-respect de la présomption de minorité, refusée à des centaines d'enfants en vertu de l'appréciation discrétionnaire des autorités compétentes, les empêchant conséquemment de bénéficier des services de protection de l'enfance en danger. Il semblerait que seuls 40% des jeunes se présentant comme mineurs au service de l'ASE soient effectivement reconnus mineurs et bénéficient d'une protection à ce titre⁶⁸ ; *a contrario*, 60% de ces jeunes n'ont pas accès à cette protection. À cet égard, la CNCDH rappelle qu'il est nécessaire pour les autorités et services en charge des mineurs de présumer leur minorité. En cas de doute sur l'âge de la victime, et conformément aux préconisations internationales et européennes, celle-ci est présumée mineure jusqu'à l'établissement de son âge⁶⁹, et doit bénéficier des mesures de protection qui lui seraient dues. Pourtant, la contestation quasi-systématique de la minorité, déclarée ou certifiée par la possession de documents d'état civil, est une pratique très répandue⁷⁰. Cette pratique est d'autant plus problématique que les autorités françaises utilisent des techniques peu fiables pour évaluer l'âge d'un mineur (tests osseux et autres examens physiologiques) ; la CNCDH a déjà contesté l'utilisation de ces examens considérant qu'ils sont fondés sur des critères morphologiques désuets, et dont la pratique est très contestée y compris par le corps médical. La

66. Articles 706-47 à 706-53 du code de procédure pénale.

67. Article 15 de la Directive 2011/36/UE.

68. Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », *Rapport alternatif au cinquième rapport périodique de la France sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et de ses protocoles additionnels*, 28 février 2015, p.7.

69. Voir par exemple : article 10§3 de la Convention de Varsovie, 2005 ; article 13§2 de la Directive 2011/36/UE ; *Guide parlementaire : protection de l'enfance et combattre la violence contre les enfants*, IUP/UNICEF.

70. « *Vulnérabilité, identification des risques et protection de l'enfance* », ONED, dossier thématique, mai 2014.

CNCDH considère qu'il conviendrait de se fonder sur des éléments scientifiques et psychologiques pour déterminer l'âge de ces enfants.

La CNCDH regrette que le Plan d'action ne prévoit pas une disposition particulière pour rappeler aux services de protection de l'enfance que tous les mineurs victimes doivent être pris en charge, sans discrimination fondée sur la gravité de l'exploitation qu'ils auraient subie ou sur leur âge. Or, il semblerait que certains mineurs subissent une différence de traitement injustifiée en fonction de leur âge : plus son âge approche de celui de la majorité, moins l'enfant constitue une « priorité » pour les services de protection, et il ne peut alors plus bénéficier de la protection qui lui est pourtant due. Selon certaines des associations auditionnées, il semblerait que certains mineurs (essentiellement les garçons) de plus de seize ans soient quasi systématiquement exclus des dispositifs de prise en charge, ce qui les rend alors de nouveau vulnérables et crée une différence de traitement et protection parmi les mineurs victimes de traite, alors même qu'ils sont tous dans une situation de danger indéniable⁷¹.

La rupture d'accompagnement des jeunes à leur majorité comme élément constitutif d'un véritable abandon est également dénoncée par les associations qui regrettent une fin de prise en charge brutale. Si l'article L.222-5 du CASF énonce que « peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'Aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants », cette prise en charge revêt seulement un caractère facultatif. De nombreux jeunes majeurs quittent alors du jour au lendemain le système de protection de l'ASE sans accompagnement. Le jeune majeur devient alors à nouveau une personne vulnérable, proie facile pour des réseaux de traite, de trafic et d'exploitation des êtres humains. Aujourd'hui, la protection des jeunes majeurs qui auraient été victimes de traite pendant leur minorité, reste rarissime puisqu'elle est jugée trop coûteuse par les conseils départementaux⁷². Cette absence de prise en charge empêche d'assurer un accompagnement sécurisant à long terme pour le jeune. Alors même que le Plan dédie une mesure entière à l'accompagnement des mineurs victimes de traite, la CNCDH constate qu'aucune protection n'est accordée à un mineur victime devenu récemment majeur, qui reste pourtant vulnérable, alors même qu'il conviendrait de systématiser cette possibilité.

Garantir un accompagnement et une prise en charge appropriés et individualisés

Un des principaux obstacles à la protection réside dans le fait que les mineurs eux-mêmes ont tendance à ne pas se considérer comme victimes. De par leur jeune âge, ils ne peuvent apprécier les dangers auxquels ils s'exposent, ni la situation d'exploitation dans laquelle ils se trouvent. Ce constat se vérifie d'autant

71. CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, 26 juin 2014, JORF n° 0156 du 8 juillet 2014, §45.

72. CNCDH, *La traite et l'exploitation des êtres humains en France*, Les études de la CNCDH, Paris, La Documentation française, 2010, p.283.

plus lorsque la traite et l'exploitation ont lieu dans le contexte familial. En effet, les enfants font face à un conflit de loyauté puisque se considérer comme des victimes reviendrait à envisager comme criminels des membres de leurs familles, pour qui ils ont généralement de l'affection ou une attache particulière⁷³. La contrainte familiale, voire plus largement identitaire, constitue indubitablement un frein dans la volonté du mineur de s'émanciper de sa famille et de sa communauté, qui constitue ses principaux repères. De plus, le manque de traducteurs tout au long des procédures de prise en charge (dépôt de plainte, accompagnement social et éducatif, ...) des mineurs étrangers victimes de traite constitue une difficulté supplémentaire qu'il conviendrait de surmonter pour octroyer une protection effective à ces enfants. Cette absence les exclut *de facto* de toute participation potentielle à l'élaboration des mesures les concernant et nuit à la mise en place d'un accompagnement approprié et personnalisé.

S'agissant de l'hébergement, si le GRETA se félicite des initiatives soutenues par la France en faveur des groupes vulnérables, parmi lesquels les enfants, dans les pays d'origine, et encourage les autorités à poursuivre ces initiatives, le groupe d'experts insiste sur l'attention particulière qui devrait être portée par les autorités françaises aux mineurs se trouvant déjà sur le territoire national⁷⁴.

Selon les remontées de terrain, les mises à l'abri se révèlent bien souvent infructueuses et semblent fonctionner surtout pour les jeunes filles, soumises à des situations plus violentes (prostitution, mariages forcés...), qui donc cherchent plus facilement à échapper à la spirale de la traite et de l'exploitation⁷⁵. Le fort taux d'échec des tentatives de protection a tendance à décourager les services sociaux et les services de police, les enfants placés dans les centres d'accueil – faute d'une prise en charge appropriée – ont tendance à vouloir s'émanciper de la protection qui leur est offerte. La majorité des enfants victimes de traite ou d'exploitation fuguent quelques heures après leur placement.⁷⁶ Plusieurs raisons viennent expliquer ce phénomène⁷⁷ : les mineurs ne se considèrent pas comme victime, ils ignorent leurs droits, ils n'ont pas confiance dans les autorités françaises, ils ont peur d'être exclus du groupe ou de la communauté dont ils sont issus et de se retrouver isolés et démunis. Le placement dans des centres d'accueil et d'hébergement de l'Aide sociale à l'enfance est une étape difficile pour les mineurs qui vont devoir changer de mode de vie et accepter, bien souvent, de ne plus revoir leurs familles. Le silence du Plan d'action national à cet égard est regrettable.

Si l'échec des mises à l'abri des mineurs victimes peut s'expliquer en partie par le profil des jeunes victimes, le motif principal de cet échec reste la saturation des dispositifs d'accueil et d'hébergement de l'Aide sociale à l'enfance. Les départements ne parviennent plus à assurer la charge qui leur est due. En 2013 déjà, le

73. G. Lardanchet, *Repérer et accompagner les mineurs victimes de la traite des êtres humains vers la protection*, Journal du droit des jeunes, Association jeunesse et droit, 2014/1 (n°331).

74. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, §114.

75. Audition de Wilfrid Fremont, Chef Adjoint de la Brigade de protection des mineurs, mars 2015.

76. Voir rapport de l'UEAT (Unité Educative Auprès du Tribunal) de Paris de 2012.

77. CNCDH, *La traite et l'exploitation des êtres humains en France*, Les études de la CNCDH, Paris, La Documentation française, 2010, p.285.

GRETA⁷⁸ faisait état de cette saturation des dispositifs et s'inquiétait du fait que les enfants soient souvent placés dans les mêmes foyers, connus des réseaux, et « récupérés » par ces réseaux, parfois quelques heures uniquement après leur placement. En région parisienne par exemple, les foyers sont peu nombreux et trop facilement identifiables par les réseaux⁷⁹. Corollaires de cette saturation, les délais de prises en charge très longs conduisent à maintenir les mineurs en situation de danger, ce qui les pousse à chercher des solutions alternatives ou à retomber aux mains des réseaux desquels ils s'étaient préalablement échappés.

Le manque d'individualisation dans la prise en charge des mineurs est également régulièrement dénoncé par les organisations de la société civile en charge de ces enfants. Toutes s'accordent à dire que le système de protection sociale gagnerait à être adapté à la situation singulière de chaque mineur victime de la traite (traumatismes, violences, type de traite...) en partenariat avec l'ASE, la PJJ, les autorités judiciaires et services de police, mais aussi l'Education nationale. Il conviendrait de mettre en place un dispositif d'accueil avec des professionnels formés et sensibilisés et un éloignement géographique des mineurs. Si l'accompagnement social doit être adapté, il faut surtout veiller dans un premier temps à ce que tous les jeunes soient pris en charge et protégés en tant que victimes en bénéficiant d'un hébergement.

La CNCDH estime que les pouvoirs publics doivent mobiliser des structures de protection de l'enfance sur tout le territoire de manière à y orienter les jeunes victimes qui seraient mieux protégés par l'éloignement géographique de leur lieu d'exploitation. Il s'agit de reproduire pour les mineurs ce qui se fait déjà en partie pour les majeurs avec le dispositif mis en place par le réseau Ac. Sé. Au sein de ces structures identifiées et mobilisées, les jeunes victimes doivent être prises en charge par des professionnels de la protection de l'enfance formés aux problématiques de la traite et de l'exploitation, sous toutes leurs formes. Il s'agit de faire bénéficier les mineurs victimes de traite de toute la palette des solutions d'hébergement, logement et d'accompagnement (hébergement sécurisant, mais aussi familles d'accueil), quelle que soit la forme de traite et ce sans discrimination aucune.

En complément d'une telle mobilisation, la création d'établissements ou de structures spécialisées dans l'accueil des mineurs victimes de traite des êtres humains – et pas seulement les mineurs contraints à commettre des délits, comme le prévoyait la mesure 11 du Plan – renforcerait le dispositif de protection. À cet égard, une première expérimentation d'accueil sécurisant pour les mineurs victimes de traite est en cours d'élaboration. La MIPROF travaille étroitement avec le Parquet des mineurs de Paris, la Brigade de Protection des Mineurs de Paris, la ville de Paris et l'association Hors-la-Rue afin de mettre en œuvre une convention entre ces différents partenaires pour permettre l'accueil et la prise en charge de mineurs victimes à titre expérimental⁸⁰. Le projet est financé dans sa quasi-totalité par le Secrétariat général du Comité Interministériel de Prévention

78. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, §150.

79. O. Peyroux, *La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, op. cit., p. 163.

80. Audition de Elisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la MIPROF, juin 2015.

de la Délinquance (CIPD)⁸¹ et dans une moindre mesure, par la Ville de Paris. La signature de la convention annoncée pour la fin de l'année 2015 n'était toujours pas intervenue en janvier 2016, et la CNCDH et les organismes consultés n'ont pas eu d'informations supplémentaires quant au contenu ou à l'avancée de l'expérimentation dont les contours restent flous, des interrogations subsistent donc. La CNCDH s'interroge sur le (très) faible nombre de mineurs concernés (il est question de cinq places), mais aussi sur la durée de l'expérimentation (qui serait, selon les témoignages recueillis par la CNCDH, de trois ans) et sur son financement pérenne. De même, la CNCDH note que l'initiative n'est que locale et ne permet pas de répondre à l'ensemble des besoins sur l'ensemble du territoire français. Un tel projet pilote est incontestablement nécessaire mais ne pourra suffire à répondre à la diversification des difficultés auxquelles doivent faire face les mineurs victimes. Outre l'éloignement géographique, la mesure envisage un placement « *selon la volonté du mineur* ». Or rares sont les mineurs qui font une demande expresse de protection, bien souvent parce qu'ils n'ont pas conscience d'être victimes. Au-delà de cette absence de demande, les mineurs vont parfois jusqu'à refuser la protection, craignant les représailles ou craignant de se trouver dans une situation de grand isolement. Il aurait été judicieux de faire de ce critère de « *volonté du mineur* » un élément à prendre en compte parmi d'autres pour assurer le placement de l'enfant; la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant par les acteurs de protection de l'enfance étant indispensable pour apprécier le placement de l'enfant concerné. S'il est établi de manière non équivoque que les mesures prises à l'encontre du mineur doivent être appréciées au regard de cet intérêt supérieur, il convient de souligner que la notion est très subjective et ne fait pas toujours consensus parmi les professionnels. La création d'un réseau de structures offrant un accueil sécurisant aux mineurs victimes de traite devrait s'inscrire dans un véritable dispositif de protection nationale s'appuyant sur l'aide sociale à l'enfance, la protection judiciaire de la jeunesse et les associations.

L'accès à l'éducation et à la formation professionnelle

La CNCDH a pu constater au travers des auditions des associations spécialisées que de nombreux enfants victimes de traite, en particulier des mineurs isolés étrangers, bien qu'ils aient été identifiés comme victime de traite ne sont pas scolarisés en raison d'un trop faible nombre de classes spécialisées pour les enfants ne parlant pas français ou en raison d'un manque de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance. Cette mise à l'écart du système scolaire va à l'encontre du droit à l'éducation défini dans la Convention internationale des droits de l'enfant et les rend encore plus vulnérables lors de l'accession à leur majorité pour une régularisation de leur situation. La CNCDH rappelle que le droit à l'éducation doit être effectivement garanti à tous les mineurs victimes de traite des êtres humains ou potentielles victimes, comme le stipulent les articles 28 et 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant; ainsi que dans le droit français (article L131-1 du Code de l'éducation pour tout mineur français et étranger de 6 à 16 ans et l'article L122-2 du même code posant que « tout

81. <http://www.interieur.gouv.fr/CIPD>

mineur non émancipé dispose du droit de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de 16 ans»).

En outre, les mesures d'assistance devraient offrir un accès aux formations professionnelles. Or, cet accès n'est actuellement pas prévu par les dispositifs français en vigueur, alors même que l'Organisation internationale du travail le consacre⁸². Pourtant, la formation professionnelle constitue une solution appropriée pour le mineur victime de traite, car elle facilitera son insertion professionnelle dès l'obtention du diplôme. C'est un des moyens les plus efficaces pour accéder à l'autonomie matérielle le plus rapidement possible et sortir, de ce fait, de la situation de traite et d'exploitation. Pour les mineurs français qui souhaitent accéder à ces formations, cela pose moins de difficultés, l'accès leur étant donné de plein droit, dans la limite des places disponibles. Pour les mineurs étrangers victimes, la procédure est plus complexe.

Il convient de distinguer deux types de formations. Les formations ne nécessitant pas d'autorisation de travail (effectuées sous statut scolaire au sein de lycées professionnels, à travers des cours théoriques, ponctués de quelques stages) ne posent pas de difficultés particulières pour les mineurs étrangers : ils peuvent y être admis dans la limite des places disponibles, au même titre que les autres élèves. Pour les formations nécessitant une autorisation de travail (apprentissage, alternance, stages rémunérés par l'État), les mineurs étrangers de plus de seize ans souhaitant conclure un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation doivent obtenir une autorisation de travail, ils doivent donc être titulaires d'un titre de séjour (carte de résident, carte de séjour temporaire « *vie privée et familiale* » ou « *salarié* », carte de séjour de ressortissant communautaire ou carte qu'ils auraient vocation à obtenir de plein droit à leur majorité)⁸³.

L'octroi de ce titre est conditionné au respect des conditions énoncées par l'article L316-1 du CESEDA (qui ouvre droit à un titre de séjour « *vie privée et familiale* » octroyée aux victimes de réseaux de traite des êtres humains) : coopération avec les autorités policières et judiciaires contre les auteurs de faits de traite ou de proxénétisme (dépôt de plainte ou témoignage dans une procédure pénale), ne pas représenter une menace à l'ordre public et avoir rompu tout lien avec les auteurs poursuivis. L'appréciation discrétionnaire du préfet qui délivre le titre, la mise en œuvre très restrictive quant à l'octroi de celui-ci et la subordination de délivrance du titre avec la coopération avec les autorités judiciaires sont autant de freins largement dénoncés par la société civile à l'égard des mineurs étrangers victimes.

Le législateur a toutefois favorisé l'accès au séjour des jeunes étrangers ayant été pris en charge par l'ASE avant l'âge de seize ans, en prévoyant, à leur majorité, la délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire « *vie privée et*

82. Article 7-2c de la Convention n°182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, 1999. Cet article prévoit l'obligation pour les Etats d'assurer « *lorsque cela est possible et approprié* », un accès à la « *formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits aux pires formes de travail des enfants* ».

83. Circulaire relative à la délivrance d'autorisation de travail aux mineurs et jeunes majeurs étrangers isolés en vue de conclure un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, 5 octobre 2005.

familiale»⁸⁴. Deux conditions cumulatives ont été prévues par le législateur : il faut que le jeune démontre un « *caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine* », et il faut recueillir l'avis (favorable) de la structure d'accueil sur l'insertion de ce mineur étranger dans la société française. Si ces modalités sont remplies, ce titre doit lui être délivré pour une validité d'une année, et sera de ce fait assorti d'une autorisation de travail. Force est de constater que le CESEDA ne fait référence qu'aux mineurs déjà pris en charge par l'ASE. La question se pose de savoir si une prise en charge par une autre structure (PJJ, association...) à la suite d'un placement par le juge aux affaires familiales peut elle aussi conduire à l'octroi du titre de séjour. Une telle distinction est maladroite et injustifiée puisque le placement des mineurs étrangers est aléatoire (celui-ci dépend des places disponibles dans telle ou telle structure) et ne devrait pas créer une différence de traitement s'agissant des possibilités de régularisation à sa majorité. De même, pour les jeunes pris en charge par l'ASE après l'âge de seize ans, seule une admission exceptionnelle au séjour semble envisageable, créant alors une différence de traitement injustifiée et préjudiciable parmi ces jeunes.

Enfin, un mineur peut se voir octroyer à sa majorité une carte de séjour temporaire s'il a été reconnu victime d'infractions de traite ou de proxénétisme plusieurs années auparavant, et à la condition qu'il ait pu bénéficier d'une admission au séjour sur le fondement de l'article L316-1 du CESEDA (autrement dit, s'il a déposé plainte ou témoigné contre une personne poursuivie pour avoir commis à son encontre une infraction de traite et si sa présence ne constitue pas une menace à l'ordre public). Le même raisonnement et les mêmes conditions s'appliquent pour la délivrance d'une carte de résident, à la différence près que la condamnation définitive de la personne mise en cause par l'infraction de traite à l'encontre de la victime est exigée⁸⁵.

Les conditions restrictives pour obtenir ces titres de séjour freinent considérablement l'octroi d'autorisations de travail rendant l'accès à une formation quasiment impossible, ajoutées à un retard scolaire accumulé à cause de la situation de traite dans laquelle les mineurs victimes se trouvaient ; cela exclut de *facto* les mineurs étrangers victimes, qui ne peuvent pas réellement échapper au phénomène de traite ou d'exploitation par le biais d'une formation puis d'une insertion professionnelle. Bien plus, l'accès au séjour des mineurs étrangers reste très partiel, ce qui empêche les mineurs ou jeunes majeurs de sortir de la situation de vulnérabilité dans laquelle ils se trouvent et augmente le risque de les voir tomber de nouveau aux mains des exploiters. La CNCDH regrette qu'aucune de ces difficultés n'ait été prise en compte par le Plan.

84. Article L313-112° bis du CESEDA : « *Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit (...) A l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3, qui a été confié, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance et sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française* ».

85. Instruction n° NOR INTV1501995N du ministère de l'intérieur, du 19 mai 2015, *Conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme*, §4.3.

La nécessaire prise en compte du cas particulier des mineurs isolés étrangers

État des lieux

La France, à l'instar des autres pays de l'Union européenne, accueille des milliers de mineurs isolés étrangers. Ce phénomène, identifié au milieu des années 90, s'accroît de manière exponentielle et tend à une croissance durable. Ils seraient entre 5000 et 12000 en France⁸⁶. Ceux-ci sont majoritairement originaires d'Afghanistan, de Chine, de Sierra Leone, de République démocratique du Congo, du Bangladesh, de Roumanie, et de Turquie.

Alors même que la définition de « mineur isolé étranger » n'est pas expressément définie dans le cadre juridique français, celle-ci se comprend aisément comme « une personne âgée de moins de dix-huit ans qui se trouve en dehors de son pays d'origine sans être accompagnée d'un titulaire ou d'une personne exerçant l'autorité parentale, c'est-à-dire sans quelqu'un pour la protéger et prendre les décisions importantes la concernant »⁸⁷.

La grande vulnérabilité de cette catégorie particulière de mineurs est due à ces trois caractéristiques. Les mineurs isolés étrangers « relèvent incontestablement de la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société », selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)⁸⁸ et selon le GRETA⁸⁹. Pourtant, que ce soit par l'opinion publique ou par les autorités publiques, ils sont actuellement majoritairement considérés comme migrants clandestins et non comme des enfants en danger qui nécessiteraient une protection adaptée et inconditionnelle. Pour la CNCDH, le simple fait pour un mineur d'être isolé et étranger emporte une présomption de danger⁹⁰.

Leur situation atypique les place dans une situation de danger continu. En effet, « l'absence de protection lors de leur arrivée en France, le besoin d'argent, leur séjour dans des habitations précaires et la présence d'adultes malveillants font que n'importe quel jeune peut se retrouver à tout moment victime de prostitution »⁹¹. Cela se vérifie également pour l'ensemble des phénomènes de traite et d'exploitation. Deux types de situations sont envisageables : soit le mineur non accompagné arrive seul en France et, à cause du manque de protection, devient une proie facile pour les réseaux de traite et d'exploitation ; soit, le mineur arrive en France en qualité de victime d'un réseau de traite et d'exploitation.

86. L. Guinamard (auteur) et G. Colas (dir.), *Les nouveaux visages de l'esclavage*, Les Éditions de l'Atelier, 2015.

87. I. Debré, *Rapport sur les mineurs isolés étrangers en France*, Sénat, mai 2010.

88. Cour EDH, 5 juillet 2011, *Rahimi c. Grèce*, req. n°7687/08, §87 ; GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, §113.

89. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, §113.

90. Avis de la CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, 26 juin 2014, §37.

91. ANAFE, CFDA, DEI, Hors la Rue, RESF, *Pour une application du droit commun dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers en quête d'asile et de protection*, 15 septembre 2009, p.17.

Passés sous silence par le Plan d'action national, les mineurs isolés étrangers représentent de véritables « proies » pour les réseaux de traite et d'exploitation des êtres humains. La société civile considère que ces mineurs, migrants, qui n'ont pas accès effectivement à leurs droits, dont la vulnérabilité n'est pas reconnue par les autorités publiques, vivant souvent dans des bidonvilles ou dans la rue, font face à des risques exponentiels d'être recrutés par des réseaux de traite ou d'exploitation. Les entraves administratives à l'accès à leurs droits sont nombreuses (absence de domiciliation administrative entravant la scolarisation, évacuations répétées de bidonvilles sans solution de relogement...) et empêchent toute possibilité de s'émanciper des réseaux ou des parcours liés à la traite.

Pourtant, selon la législation en vigueur⁹² et selon la CIDE⁹³, les mineurs non accompagnés ont droit à la même protection que les enfants français puisque la prise en charge de droit commun par l'aide sociale à l'enfance s'exerce sans condition de nationalité (le mineur en danger doit pouvoir faire l'objet d'une mesure de protection, sans prendre en compte sa situation au regard des règles d'entrée et de séjour)⁹⁴, et constitue un impératif pour l'État. La situation des mineurs isolés étrangers entre ainsi dans le droit commun de la protection de l'enfance⁹⁵ et relève de ce fait de la compétence des départements. Or, force est de constater que la prise en charge actuelle est corroborée de nombreuses défaillances et dysfonctionnements, tant les blocages administratifs sont importants. L'entrée dans le dispositif de protection pour les mineurs isolés étrangers met à l'épreuve la coordination entre les conseils départementaux, les autorités judiciaires et les services de l'État. L'accueil de ces mineurs, qui relève de la compétence de droit commun des départements en matière de protection de l'enfance, leur pose un certain nombre de difficultés spécifiques, qu'il s'agisse de l'obligation de les recueillir en urgence du fait du danger potentiel auquel ils sont exposés, ou de la difficulté d'évaluer leur minorité et leur isolement.

En 2012 déjà, les enfants victimes de traite ne recevaient pas tous un niveau d'assistance adéquat et approprié, alors même que les autorités françaises avaient indiqué au GRETA que les enfants non accompagnés représentaient 25 à 30 % des enfants bénéficiant de l'aide sociale de Paris⁹⁶. La défenseure des enfants

92. L'article L.111-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles confirme l'absence de condition de nationalité dans le cadre des mesures de protection de l'enfance : « Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations : 1° Des prestations d'Aide sociale à l'enfance »

93. Article 2§1 et article 20 de la Convention Internationale relative aux droits de l'enfant. Ces deux articles combinés imposent aux Etats de mettre en œuvre une politique de protection de l'enfance identique à l'égard de tous les enfants en situation de danger.

94. Article 2§1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, 1989/ Voir également l'Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant, septembre 2005 : « Les obligations qui incombent à un État en vertu de la Convention s'appliquent à l'intérieur de ses frontières, y compris à l'égard des enfants qui passent sous sa juridiction en tentant de pénétrer sur son territoire. La jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est donc pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants – y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants –, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie. ».

95. Article L112-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles « La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge » ; article 375 du Code civil.

96. GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France, Premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, §151.

avait été saisie par des membres de la société civile (CIMADE, Hors la Rue, Ligue des droits de l'homme, Secours Catholique entre autres) en l'alertant sur ce qu'ils considéraient comme une « forte dégradation » de la prise en charge des enfants non accompagnés étrangers en région parisienne, eu égard à un manque d'hébergement et d'accompagnement social, malgré le fait que la Mairie de Paris consacrait 80 millions d'euros à leur prise en charge. Les mineurs isolés étrangers devraient bénéficier de façon inconditionnelle de ces aides financières puisque la nationalité, la régularité du séjour, ou une durée minimale de résidence en France ne sont pas des conditions d'attribution⁹⁷. Néanmoins, en pratique, beaucoup de Conseils départementaux limitent fortement cette aide financière dont le versement est souvent inégal selon les départements et dont l'octroi reste discrétionnaire.

Puisque ces mineurs se trouvent pour la moitié d'entre eux en Ile-de-France, la prise en charge de ces centaines de jeunes ne repose souvent que sur quelques conseils départementaux, dépassés par la charge de protection qui leur incombe. Ces départements ont atteint aujourd'hui la limite de leurs capacités de prises en charge aussi bien sur le plan financier que matériel. Un dispositif avait pourtant été mis en place par un Protocole relatif à la mise à l'abri, l'évaluation et l'orientation des mineurs isolés étrangers⁹⁸ et une circulaire du ministère de la Justice⁹⁹, tous deux en date du 31 mai 2013, organisant un régime spécifique à l'égard des mineurs isolés étrangers s'agissant de leur entrée dans le dispositif de protection de l'enfance. L'adoption de la circulaire et du protocole, en vue d'harmoniser les pratiques d'évaluation des mineurs non accompagnés et d'organiser leur prise en charge selon un principe d'orientation géographique à l'échelle nationale, montrent indubitablement que l'État souhaitait remédier aux dysfonctionnements actuels dans l'accueil et la prise en charge de ces mineurs par les départements puisqu'auparavant, ces derniers assuraient seuls et entièrement la charge administrative et financière des mineurs isolés étrangers tout au long du processus.

La circulaire a conduit à une répartition des mineurs isolés étrangers sur l'ensemble des départements du territoire¹⁰⁰, réclamée notamment par les Conseils départementaux de la région Ile-de-France qui n'arrivaient pas à assumer le phénomène¹⁰¹. Puisque la répartition des mineurs non accompagnés s'effectue selon des critères économiques et non selon l'intérêt de l'enfant, ce mécanisme

97. Article L. 111-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

98. Protocole du 31 mai 2013 relatif à la mise à l'abri, l'évaluation et l'orientation des mineurs isolés étrangers, signé conjointement par le ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur, le ministère des Affaires sociales et de la Santé et par l'Association des Départements de France.

99. Circulaire du ministère de la justice, 31 mai 2013, relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation (NOR : JUSF1314192C).

100. En répartissant le nombre de mineurs isolés étrangers sur l'ensemble des départements, la circulaire prévoit « un dispositif d'orientation nationale visant à mieux répartir la charge de l'accueil de ces mineurs entre les différents services d'aide sociale à l'enfance, des services financés et gérés non pas par l'État mais par les départements ».

101. Cette circulaire était contestée par dix départements qui estimaient ne pas avoir la capacité d'accueillir d'autres mineurs étrangers isolés que ceux déjà pris en charge sur leur territoire : Alpes-Maritimes, l'Aveyron, la Corse-du-Sud, la Côte-d'Or, l'Eure-et-Loir, le Loir-et-Cher, le Loiret, la Sarthe, la Vendée et les Hauts-de-Seine (recours en annulation pour excès de pouvoir).

Ce sont pourtant les départements de Saint-Denis, Paris et Pas-de-Calais où se concentrent la plupart des cas.

est alors contestable, dès lors qu'il ne se fonde pas sur l'intérêt supérieur de l'enfant à vivre dans tel ou tel département ou selon son projet scolaire ou professionnel. Un rapport de l'IGAS¹⁰² (inspection des affaires sociales) avait considéré que le dispositif de prise en charge des mineurs isolés étrangers pouvait être amélioré et corrigé à bien des égards, tout en reconnaissant qu'il avait « *effectivement permis de créer une solidarité interdépartementale et un cadre de référence à l'accueil et à l'évaluation* » des mineurs isolés étrangers. Et le Conseil d'État a annulé partiellement la circulaire¹⁰³ en considérant que le « *choix de la répartition devait être guidé par le principe d'une orientation nationale* » ; ne remettant cela dit pas en cause le principe de répartition prévu par le Garde des Sceaux. La CNCDH regrette que la traite des êtres humains n'ait pas été envisagée, ni même mentionnée dans cette circulaire alors même que les mineurs isolés étrangers constituent une catégorie des plus susceptibles d'être victimes de traite.

La situation de prise en charge et d'accompagnement est d'autant plus difficile à gérer que les mineurs isolés étrangers sont particulièrement mobiles et souvent non demandeurs de protection en raison de crainte et suspicion qu'ils ont à l'encontre des autorités policières, ainsi qu'en raison de leur méconnaissance de leurs droits (notamment leur droit à la protection par les services sociaux). Peu d'entre eux sont réellement signalés comme étant mineurs en danger et repérés par les services de l'enfance en tant que tels. Malgré les signalements répétés d'associations ou de particuliers, très peu de CRIP envoient des professionnels pour une évaluation du degré de danger dont sont victimes ces jeunes. Quand bien même le mineur serait finalement pris en charge par les services, des difficultés apparaissent immédiatement ; bien souvent, il se voit offrir une chambre d'hôtel sans suivi et sera ainsi abandonné à lui-même pendant plusieurs semaines, le temps de trouver une solution adaptée. De même, si sa minorité est contestée, le mineur n'a pour solution qu'un seul recours – non suspensif – auprès du juge des enfants ; or, dans l'attente de sa décision, toute protection lui est exclue et il est livré à lui-même, pouvant facilement être repéré par un réseau et devenir une proie idéale pour le marché de la traite des êtres humains.

À cela s'ajoutent des problèmes d'intégration dans les dispositifs de protection, notamment liés à l'hébergement : absence de suivi éducatif personnalisé, cadre strict qui contrevient à leur degré d'autonomie déjà acquis, manque de professionnalisme des encadrants... Les normes internationales, européennes et françaises considèrent pourtant que l'éducation devrait leur être accordée de droit, dans les mêmes conditions que les nationaux¹⁰⁴. Le caractère inadapté des solutions proposées subordonné à des politiques migratoires strictes au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant augmentent la vulnérabilité de ces mineurs non accompagnés, qui vont constituer des proies plus accessibles aux têtes de réseaux de traite et d'exploitation.

102. *Rapport sur l'Évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013*, I. G. S. J – I. G. A. S. – I. G. A, juillet 2014.

103. Arrêt CE, 30 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine et autres, Nos 371415, 371730, 373356.

104. Par exemple : Article 10 b) de la directive 2004/81/CE du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes.

Les procédures étant mal définies, les institutions chargées de leur mise en œuvre se renvoient sans cesse la responsabilité dans la prise en charge de ces mineurs, et aucune démarche n'est réellement effectuée dans l'intérêt de ceux-ci. Les démarches proactives vers les services sociaux sont rares et les fugues répétées favorisent alors une renonciation de l'engagement des acteurs institutionnels, empêchant une volonté certaine dans la réflexion et la mise en œuvre de la prise en charge par ces institutions. Le système inadapté contribue alors directement à l'échec de la protection. Du fait des défaillances structurelles dans de nombreux départements et faute d'action de la part des pouvoirs publics, ce sont les associations qui assurent la prise en charge effective de ces mineurs isolés étrangers. Cette situation de fait maintient les jeunes dans des zones de non-droit, loin des dispositifs de protection et de représentation de droit commun qui doivent pourtant normalement leur être garantis.

Une continuité de protection à l'étranger partielle

Certains mineurs étrangers victimes de traite ou d'exploitation peuvent se voir revictimiser car ils seront éloignés ou expulsés du territoire français (leur minorité n'aura pas été établie ou ils sont victimes d'un retour automatique dans leur pays d'origine) alors même que c'est contraire à la loi¹⁰⁵.

Au regard d'une hypothèse d'éventuelle revictimisation de ces mineurs isolés étrangers, le GRETA¹⁰⁶ s'inquiète plus spécifiquement de la situation des enfants non-accompagnés, placés en zones d'attente dans les aéroports ou gares, qui seraient régulièrement renvoyés dans leurs pays d'origine, là où ils risquent d'être de nouveau victimes des faits de traite, ou bien d'être repérés par les réseaux. De même, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a mis en exergue dans ses observations finales concernant la France¹⁰⁷ les risques en matière d'exploitation auxquels sont exposés ces enfants placés en zone d'attente. Le Comité s'inquiète à ce sujet que ces enfants ne bénéficient pas d'un soutien psychologique adapté pour les protéger de l'exploitation, en particulier en contrôlant strictement l'accès à ces zones.

Même si le GRETA souligne le fait que les conditions de retour dans le pays d'origine du mineur sont restrictives (et ce, en application de la « directive retour » de l'Union européenne), et conformes au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁰⁸ s'appuyant sur le volontariat de l'enfant, un accord établi avec le pays d'origine, et s'assurant de garanties que l'enfant sera remis en toute sécurité à un référent légal ou à défaut à une institution en charge de la protection de l'enfance, il remarque que cette procédure de rapatriement et de retour des victimes n'est pas propre aux victimes de la traite. Le GRETA s'interroge alors sur l'absence d'évaluation pratique effectuée par les autorités françaises sur

105. Article L521-4 du CESEDA.

106. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, §197.

107. Comité des droits de l'enfant, 51^e session, Examen des rapports soumis par les Etats parties à la Convention relative aux droits de l'enfant, Observations finales du Comité : France, 22 juin 2009, CRC/C/FRA/CO/4.

108. Article 3 de la CIDE; Article 375-1 du Code civil.; Article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; Voir en ce sens : CA Paris, 7 décembre 2004, n°04/08249.

les risques éventuels de revictimisation de l'enfant en cas de retour dans son pays d'origine¹⁰⁹, alors même que plusieurs organes et traités internationaux accordent une importance primordiale à cette évaluation du danger existant. À titre d'illustration, dans ses recommandations de 2002, le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme considérait qu'en cas de retour des victimes, celles-ci ne devaient pas être exposées à un danger, comme celui d'être à nouveau victimes de traite et d'exploitation¹¹⁰. Le Comité des droits de l'enfant a, quant à lui, expressément recommandé à la France de « *veiller, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, à ce que les enfants qui ont besoin d'une protection internationale et risquent d'être à nouveau victimes de la traite, ne soient pas renvoyés dans un pays où ils courent un tel danger* »¹¹¹.

De même, les textes internationaux relatifs à la traite encouragent les États à conclure des accords de coopération pour assurer et encadrer le rapatriement des victimes étrangères. Ainsi, la Convention de Varsovie interdit aux États parties d'envisager le retour des mineurs victimes de traite « *si, à la suite d'une évaluation portant sur les risques et la sécurité, il apparaît que le retour n'est pas dans l'intérêt de l'enfant* »¹¹². De même, le Protocole à la CIDE concernant la vente d'enfants incite à la coopération entre États dans un but d'aider à la « *réadaptation physique et psychologique des enfants victimes, à leur réinsertion sociale et à leur rapatriement* ».

À cet égard, le retour des enfants isolés roumains présents sur le sol français, en particulier victimes de traite ou d'exploitation est organisé par des accords bilatéraux, signés entre la France et la Roumanie, précisant les conditions dans lesquelles le retour peut avoir lieu. Il convient de noter que ces accords bilatéraux sont uniques eu égard à l'organisation du retour de mineurs isolés. Le premier accord franco-roumain¹¹³ a été conclu en 2002, pour une durée de trois ans, et est entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Offrant aux mineurs des garanties certaines quant à leur retour en Roumanie, l'accord avait été signé « *en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République française* » et de « *la lutte contre les réseaux* »¹¹⁴. Il prévoyait, entre autres, l'intervention du juge des enfants dans le cadre d'une procédure contradictoire susceptible de recours, la mise en œuvre d'une enquête sociale au préalable, et un suivi social, éducatif et sanitaire de l'enfant en Roumanie. L'association Hors la Rue, seule à avoir effectué une évaluation et un suivi des mineurs ayant fait l'objet des retours organisés par cet accord, a relevé que « *malgré les efforts de coopération déployés et l'adoption par la Roumanie d'une loi de protection de l'enfance, des carences dans l'exécution de l'accord franco-roumain ont été*

109. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, §195.

110. Directives 8 et 11 des Principes et directives du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains, recommandations, 2002.

111. Comité des droits de l'enfant, *Observations finales : France*, 22 juin 2009, §86.

112. Article 16§7 de la Convention de Varsovie.

113. Accord France-Roumanie du 4 octobre 2002 relatif à la coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République Française et à leur retour dans le pays d'origine ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation.

114. Article premier du décret n°2003-220 portant publication de l'accord mentionné ci-dessus, 7 mars 2003.

constatées»¹¹⁵. En effet, l'association dénonce que certains enfants ont été renvoyés sans que les autorités ne se soient assurées que leur retour ne mettrait pas en danger leur sécurité ou le respect de leurs droits économiques et sociaux, ou sans avoir été bénéficiaires d'un suivi effectif à leur retour.

L'accord devenu caduque en 2006, un nouvel accord franco-roumain a été signé en 2007¹¹⁶. Il prévoyait que, sur demande des autorités roumaines, l'autorisation de «raccompagner» en Roumanie le mineur isolé roumain présent en France, pouvait être prise soit par le parquet des mineurs, soit par le juge des enfants s'il était saisi. Les objectifs de l'accord restaient relatifs à l'encadrement du retour du mineur isolé effectué grâce à un échange effectif d'informations, et à l'adoption de mesures de protection et le suivi de ces enfants. Moins protecteur toutefois que son prédécesseur, l'accord de 2007 supprimait plusieurs garanties fondamentales octroyées aux mineurs. Ainsi, la saisine systématique du juge des enfants, le débat contradictoire et les voies de recours liés à l'intervention du juge, l'enquête préalable ; le accompagnement du mineur isolé étranger par l'agence responsable des migrations ; le suivi social, éducatif et sanitaire après le retour n'étaient plus envisagées. Considérant que la ratification de cet accord serait contraire aux normes internationales, une forte mobilisation de la société civile¹¹⁷, de parlementaires et de Dominique Versini, alors Défenseur des enfants, s'est organisée, et le Conseil constitutionnel a été saisi. Le Conseil constitutionnel¹¹⁸ a ainsi estimé qu'il existait une difficulté constitutionnelle relative à l'absence de toute possibilité de contester la mesure de accompagnement prise par le parquet et a donc déclaré contraire à la Constitution la loi autorisant l'approbation de cet accord, rendant l'accord inapplicable en France. Les autorités françaises ont par la suite décidé de ne pas renégocier l'accord en raison de la compétence de l'UE¹¹⁹, qui empêche désormais la conclusion d'un accord bilatéral sur ce sujet. Toutefois, une instance de coopération associant les institutions françaises et roumaines, dite «Groupe de contact franco-roumain», a été créée en 2011. Cette instance permet d'échanger des informations permettant d'améliorer l'identification des enfants roumains, d'améliorer leur prise en charge, de faciliter leur retour en Roumanie et de mieux lutter contre les réseaux qui les exploitent. Ce groupe a permis d'intensifier la coopération judiciaire et policière entre la France et la Roumanie afin de faciliter la lutte contre la délinquance roumaine en France, et notamment celle des mineurs victimes de traite des êtres humains. Il se réunit deux fois par an en présence de magistrats de la Cour d'appel de Paris, du chef de la section des mineurs du parquet de Paris, d'un magistrat du tribunal pour enfants de Paris, de la Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse (DTPJJ) de Paris et de la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP). Deux autres

115. <http://www.horslarue.org/dossiers-thematiques/accords-franco-roumains.html>

116. Accord du 1^{er} février 2007 relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français et à leur retour dans leur pays d'origine.

117. Par exemple, France Terre d'Asile considérait à l'époque qu'il « serait inacceptable que la France mette en œuvre un accord bilatéral visant à faciliter l'éloignement de mineurs isolés, en principe prohibé en droit français, au détriment des droits fondamentaux de l'enfant consacrés par des normes internationales qui s'imposent à elle ».

118. Conseil constitutionnel, décision n° 2010-614 DC – 4 novembre 2010.

119. Règlement (CE) n°2201*2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale.

groupes de contact ont vu le jour depuis : en 2013, un groupe franco – bosnien concernant la problématique des mineurs originaires de Bosnie Herzégovine, eux aussi sous la coupe de réseaux; en 2014 un groupe franco – espagnol qui n'en est qu'aux prémices de sa création et qui concerne plus particulièrement les mineurs originaires d'Afrique du Nord.

Au vu de l'ensemble de ces constatations, et considérant que le sujet des mineurs isolés étrangers est un sujet sensible dans lequel les politiques ont tendance à négliger les droits fondamentaux de ces enfants en vertu de politiques migratoires strictes, on ne peut que déplorer que les carences qui n'avaient pu être comblées par ce dispositif mis en place en 2013¹²⁰ ne l'aient pas été non plus par l'adoption du Plan. Ainsi, l'on constate un mutisme quant à la garantie de voir assurer l'effectivité des droits fondamentaux pour le jeune isolé étranger concernant entre autres le droit à un établissement loyal de sa minorité, le droit de bénéficier de ses droits procéduraux (droit à être entendu et être informé de ses droits, droit de bénéficier d'un administrateur *ad hoc*¹²¹, droit de pouvoir contester une décision de refus de prise en charge par l'ASE...) et une défaillance de prise en charge continue de ces mineurs, alors même que cela avait déjà été dénoncée à maintes reprises, par la CNCDH notamment. Cette défaillance contribue à un renforcement de la vulnérabilité de ces jeunes victimes de traite puisqu'abandonnés à eux-mêmes, ces mineurs isolés étrangers restent sans protection, sans accompagnement et retournent à un état de semi-clandestinité.

En conclusion, la CNCDH estime que la lutte contre la traite des mineurs doit passer par la protection et l'accompagnement des enfants et la réparation. À ces fins, la CNCDH demande aux pouvoirs publics :

- d'assurer l'entière protection des mineurs victimes de traite. Ces mineurs doivent sur l'ensemble du territoire relevant de la République française être toujours considérés comme victimes, et non être considérés comme « délinquants » ou « migrants irréguliers » ; la présomption de minorité doit, en cas de doute, leur être automatiquement accordée ; et la transition vers la majorité préparée et accompagnée au-delà de 18 ans. Ces mineurs doivent recevoir systématiquement le soutien d'un administrateur *ad hoc*, s'ils sont isolés ou en danger dans leur famille et l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être pris en compte.

- De faire bénéficier ces mineurs d'un accompagnement et d'une prise en charge inconditionnels et adaptés à leur situation. La coordination étroite et constante entre les services publics et les associations travaillant auprès de ces mineurs victimes ou potentielles victimes est impérative. Elle doit leur offrir les conditions d'accès aux droits fondamentaux leur assurant l'accès à la santé, un hébergement sécurisant, une éducation adaptée, une formation, des conditions de vie décentes... sans négliger l'accès à la culture et aux loisirs. Cela suppose

120. Voir Avis de la CNCDH, « Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation) », 26 juin 2014.

121. Le GRETA s'inquiète de ce que le Comité des droits de l'enfant (dans ses observations finales de 2009) a relevé eu égard aux enfants non accompagnés placés en zone d'attente qui ne bénéficient pas systématiquement d'administrateur *ad hoc*. Voir GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013, §149.

un engagement clair de l'État par des financements pérennes, une concertation et une mutualisation constante des approches et des moyens d'accès aux droits avec le réseau des associations spécialisées.

– De veiller à mettre en œuvre des dispositifs de réparation pour ces mineurs victimes. Dans le suivi de ces jeunes, les instances publiques doivent intégrer la notion de long terme sur tous les plans (justice, formation, conditions de vie). Elles doivent particulièrement veiller à ce que le passage à la majorité ne casse pas ce processus de réparation et s'intègre à la reconstruction du jeune.

CHAPITRE 5

RENFORCER LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE CONTRE LA TRAITE

Comme le rappelle le rapport annuel de l'ONU DC, le caractère transnational de la traite des êtres humains est prégnant¹. La dimension internationale de la lutte contre la traite revêt donc une importance toute particulière. À cet égard, cinq des vingt-trois mesures du Plan national d'action français contre la traite des êtres humains comportent un volet international revendiqué et concernent directement l'action de la France à l'international, que ce soit dans ses relations bilatérales ou multilatérales.

Ces mesures se trouvent dans la partie relative à la priorité n°2 « Démanteler les réseaux » :

- mesure 15 : « Promouvoir dans les différentes enceintes internationales une approche intégrée de la traite (prévention, répression, protection et partenariat) » ;
- mesure 16 : « Encourager nos partenaires à la ratification des instruments existants » ;
- mesure 17 : « Assurer la présence d'experts français dans les organisations internationales » ;
- mesure 18 : « Définir un agenda de coopération contre la traite au niveau européen et multilatéral » ;
- mesure 19 : Pérenniser l'assistance technique vers les pays d'origine (et de transit), et de destination ».

Ces mesures apparaissent relativement imprécises dans leur formulation, tout comme leur contenu qui reste très général sur les intentions et les moyens de mise en application. Les développements qui suivent reviendront sur certains aspects de ces mesures, mais quelques remarques introductives s'imposent.

La mesure 15 apparaît comme la déclinaison d'orientations posées depuis plusieurs années par les organisations internationales, orientations qu'il conviendrait de mettre pleinement en œuvre au niveau national. Par sa cohérence et son gage d'efficacité, l'approche intégrée est, indépendamment de cette observation, l'approche que la CNCDH préconise et il apparaîtrait donc important de rappeler, dans le cadre de ce plan, que c'est aussi l'approche promue par

1. *Rapport mondial sur la traite des personnes*, 2014, UNODC.

la France à l'international, même si celle-ci doit avant tout trouver application à l'échelon national, voire local.

La mesure 16 porte sur la promotion par la France de la ratification des instruments internationaux relatifs à la traite. Malgré toute l'importance que la CNCDH accorde à l'adhésion aux instruments internationaux, elle exprime quelques doutes sur la portée de cette mesure. En effet, le Protocole de Palerme a été ratifié par une grande majorité d'États (167), et seuls quatre États européens ne sont pas parties à la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains (Lichtenstein, Monaco, République tchèque, Russie). La Convention du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui compte certes moins d'États parties (82 à ce jour) mais elle apparaît aujourd'hui moins pertinente que les deux instruments précités dans la lutte contre la traite, prise dans sa globalité.

Cette mesure 16 n'apparaît donc pas très engageante pour la France, même s'il est question d'un « *appel systématique à la ratification des conventions dans les interventions publiques dans les organisations régionales et internationales, lors des dialogues politiques bilatéraux* ». Cet engagement à la systématicité est d'ailleurs difficilement mesurable pour un évaluateur extérieur, à moins d'éplucher tous les discours des ministres, des parlementaires et autres diplomates français et d'avoir accès à l'ensemble des agendas des réunions bilatérales.

L'impact de cette mesure serait certainement plus important si s'ajoutait à la liste des instruments mentionnés le nouveau Protocole relatif à la Convention sur le travail forcé, 1930, adopté par la Conférence internationale du travail le 11 juin 2014. Cet instrument a, à ce jour, été ratifié par un seul pays, le Niger, en mai 2015, il est en cours de ratification par la France (le texte a été déposé sur le bureau du Sénat le 15 juillet 2015²). Celle-ci devrait plaider pour l'entrée en vigueur (qui ne devrait pas tarder dans la mesure où seules deux ratifications sont requises, article 8 du Protocole), puis pour l'universalisation de cet instrument, qui complète l'une des huit conventions fondamentales de l'OIT.

En outre, la CNCDH partage la position du Gouvernement exprimée dans la mesure 16 en ce qu'elle privilégie l'universalisation des instruments existants à la négociation de nouveaux textes.

La mesure 16 évoque également l'assistance technique et le mécanisme d'examen de l'ONUDCI, deux sujets sur lesquels nous reviendrons dans la suite des développements.

La CNCDH encourage le Gouvernement à poursuivre sa politique de promotion de la ratification et de la mise en œuvre des instruments pertinents en matière de traite des êtres humains dans les enceintes internationales.

La mesure 17 aborde l'expertise française en matière de traite uniquement en ce qu'elle découle de la présence de français dans les instances internationales spécialisées. Or, au-delà de cette présence, il apparaîtrait essentiel de valoriser et de développer l'expertise des acteurs nationaux de lutte contre la traite, en

2. <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl14-630.html>

imaginant par exemple des mises en réseaux d'acteurs, en lien naturellement avec les Français présents dans les organisations internationales. Les organisations de la société civile actives dans ce domaine devraient également être considérées comme des centres de ressources et d'expertise, possiblement destinataires de formations et invitées à participer aux réseaux d'échanges.

La mesure 18 porte principalement sur la coopération policière et judiciaire traitée dans une autre partie, même si certains aspects seront abordés ci-dessous.

La mesure 19 rejoint les questions d'expertise et de coopération technique, ciblées vers les pays d'origine et destination. C'est précisément ce que visent certains projets de coopération français dans deux sous-régions. De nouveaux projets, s'inspirant des expériences actuelles, devraient être conçus et mis en place.

Cette mesure indique en outre que la France appuiera, auprès de la Commission européenne, un renforcement de la coordination entre l'Union européenne et les autres organisations internationales, « afin d'éviter les redondances dans la mise en place de projets et d'éviter les gaspillages financiers ». Cette demande de coordination apparaît en effet indispensable pour garantir une cohérence dans la diversité des actions menées par les organisations internationales dans la lutte contre la traite. La France doit également appliquer ces impératifs de coordination et à de cohérence à sa propre action, que ce soit entre ses différentes positions défendues devant les instances internationales ou encore entre son action au niveau national et son action à l'international.

Facteur de cohérence majeur, la déclinaison nationale des orientations définies au niveau international par toutes ces instances devrait transparaître dans ce plan d'action national.

Action de la France au sein des organisations internationales compétentes en matière de traite des êtres humains

Nombreuses sont les organisations, les instances et les personnalités nommées dont le mandat couvre en partie ou en totalité la lutte contre la traite des êtres humains. Dans la mesure où leur rôle et leur action ont été évoqués dans la partie consacrée aux normes et aux instruments internationaux et européens, il ne s'agit pas, dans cette partie, de revenir en détail sur les activités diverses menées dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains mais d'aborder le rôle joué par la France dans la définition, le soutien et la mise en œuvre de ces différentes activités. Cette présentation n'est évidemment pas exhaustive, que ce soit au niveau de l'action de la France comme de celle des organisations internationales.

Des informations ont notamment pu être recueillies grâce à la contribution du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) adressée à la CNCDH³, aux informations recueillies sur son site internet, mais aussi par le biais de sites internet de plusieurs des représentations permanentes plus

3. Contribution du MAEDI, septembre 2015

particulièrement concernées, notamment celle de Vienne, dont les informations sur la traite sont détaillées et actualisées⁴. Sur le site principal du MAEDI, une page est consacrée, au sein de la rubrique « Droits de l'homme », à la lutte contre la traite des êtres humains. Elle présente les actions générales de la France dans les enceintes internationales ainsi que des projets concrets menés par la France. La CNCDH étant convaincue que le renforcement de la lutte contre la traite passe notamment par le renforcement de la visibilité de l'action de la France au national comme à l'international, il serait utile d'effectuer des mises à jour régulières de ces pages (la dernière mise à jour datant de septembre 2013), de mentionner le plan français et les mesures devant être menées par le MAEDI⁵ et de publier sur cette page, ainsi que sur les différentes pages des représentations permanentes, les prises de parole et les positions défendues par la France sur le sujet dans les différentes enceintes concernées. De plus, la fiche « Repères » sur la France et la lutte contre la traite des êtres humains constitue un outil intéressant de communication mais dont le contenu date de 2011, et devrait être actualisé. Cette fiche mentionne toujours la mise en place d'« *un groupe de travail multidisciplinaire regroupant les principaux ministères concernés ainsi que la société civile* », aujourd'hui remplacé par la MIPROF.

De la même manière, la France devrait s'assurer que la base de données de l'ONU DC⁶ recensant la jurisprudence nationale en lien avec la traite des êtres humains est régulièrement mise à jour, notamment au gré des nouvelles décisions de justice françaises. Cela permettrait de mieux faire connaître l'action judiciaire et participerait, de manière même indirecte, à la prévention du phénomène de traite en France.

Organes des Nations unies

L'Office des Nations unies contre la drogue

Au niveau international, plusieurs organisations et branches du système des Nations unies se saisissent de la problématique de la traite des êtres humains, sous des angles différents en fonction de leur mandat. La principale d'entre elles est l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONU DC), programme des Nations unies chargé d'assurer le secrétariat de la Conférence des parties à la Convention contre la criminalité organisée transnationale et ses trois protocoles, dont le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Cet Office en promeut également la ratification et la mise en œuvre à travers des actions opérationnelles de formation, d'assistance technique et de renforcement des capacités. En tant que gardien de ces instruments, et notamment du Protocole sur la traite des êtres humains, l'ONU DC doit soutenir les efforts en matière de prévention et de lutte contre le phénomène, de protection et d'assistance

4. <http://www.delegfrance-onu-vienne.org/la-lutte-contre-la-traite-des-etres-humains-en-Europe-du-Sud-Est>

5. Actuellement, il est simplement indiqué qu'« un Plan national d'action est en cours d'élaboration afin de mettre en œuvre les recommandations de l'organe conventionnel ».

6. Human Trafficking Case Law Database, section France : http://www.unodc.org/cld/search.jsp?f=fr%23caseLaw%40country_label_s%3aFrance

aux victimes, de poursuite des éventuels auteurs et de coopération entre États parties ainsi qu'avec d'autres acteurs concernés.

La stratégie de l'Office 2012-2015 prévoit notamment que la lutte contre la traite est abordée sous les angles de la prévention et de la sensibilisation au phénomène⁷. Cela passe par des travaux de recherche et d'analyse, la publication d'outils de formation et de sensibilisation (*infra*), la mise en place de partenariats et le renforcement de la coordination des acteurs. La stratégie globale de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants élaborée en 2012⁸ (et toujours en vigueur) met également l'accent sur trois types d'actions menées par l'Office dans ce domaine : la recherche et la sensibilisation, la promotion des Protocoles et le renforcement des capacités ainsi que le renforcement des partenariats et de la coordination.

Un groupe de travail provisoire à composition non limitée sur la traite des êtres humains a été mis en place au sein de l'ONU DC afin de faciliter la mise en œuvre du Protocole de Palerme. Ce groupe a élaboré un Plan d'action mondial contre la traite des êtres humains, adopté en 2010 par l'Assemblée générale des Nations unies⁹. Il adopte régulièrement des recommandations adressées principalement aux États parties et portant notamment sur les concepts de base du Protocole, la réduction de la demande et l'origine de la traite et les diverses formes d'exploitation. La France semble participer activement aux travaux de ce groupe, à travers sa représentation permanente à Vienne. Elle figure notamment parmi les États ayant prononcé un discours d'ouverture lors de la dernière réunion du groupe de travail. Sans plus de précisions, le site de la représentation permanente à Vienne se contente d'indiquer : « *En tant qu'État partie à la Convention de Palerme [...], la France joue [...] un rôle actif dans les travaux des conférences des États parties et groupes de travail mis en place dans le cadre de [cette] convention.* »

En complément de ce groupe de travail, des discussions sont en cours pour la mise en place d'un mécanisme approprié et efficace d'examen et de contrôle de l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant¹⁰. La première réunion intergouvernementale sur le sujet s'est tenue en septembre 2015. La France est attendue sur ce sujet pour faire avancer l'initiative au soutien de laquelle elle s'est inscrite depuis le début¹¹. Comme le précise la mesure 16 du Plan, « *nous plaidons pour l'établissement d'un mécanisme d'examen de la Convention de Palerme et des protocoles qui permette d'en vérifier et faciliter la mise en œuvre sur un fonctionnement durable* ». La France fait également partie des 14 États à avoir envoyé une contribution écrite au secrétariat de l'ONU DC afin d'exposer

7. Resolution adopted by the Economic and Social Council 2012/12. Strategy for the period 2012– 2015 for the United Nations Office on Drugs and Crime E/RES/2012/12, 10 august 2012.

8. *A Comprehensive Strategy to Combat Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants*, UNODC, 29 février 2012.

9. A/RES/64/293.

10. Resolution 7/1 entitled «Strengthening the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto», the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

11. Audition de l'Ambassadrice aux droits de l'homme, Patriziana Sparacino-Thiellay, 1^{er} avril 2015.

sa position¹² : « La France considère que la Convention contre la criminalité organisée et ses Protocoles additionnels sont parmi les instruments les plus adaptés pour mettre en œuvre une large coopération judiciaire et pour lutter efficacement contre la criminalité transnationale organisée, y compris contre les nouvelles formes de criminalité. L'actualité, notamment la crise migratoire en Méditerranée, nous montre que la communauté internationale a besoin d'instruments efficaces pour agir. Inviter les nombreux États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention est une première étape. Coauteur de la résolution qui a été adoptée lors de la septième Conférence des Parties à la Convention, en octobre dernier à Vienne, et qui a permis de relancer le groupe de travail, la France est attachée à l'établissement d'un mécanisme d'examen financièrement soutenable (sur la base d'un financement mixte), efficace et transparent, qui permettra d'évaluer la mise en œuvre de la Convention et de recenser les besoins en assistance technique. Un tel mécanisme pourrait se fonder sur des examens progressifs, par phase, et intégrer des données et des groupes de travail existants. La France souhaite que les travaux du groupe de travail permettent d'avancer de façon constructive et structurée dans l'établissement du futur mécanisme d'examen de la Convention. » Sur la structure même du mécanisme, la contribution française ne dévoile pas la position de la France. Il semblerait toutefois utile de réfléchir à l'institution d'un véritable organe de suivi de la mise en œuvre de ces instruments, et prioritairement du Protocole sur la traite des êtres humains, sur le modèle des instruments des droits de l'homme. L'application de ces instruments par les États parties fait l'objet d'un suivi scrupuleux par des organes de traités composés d'experts indépendants. Ce modèle a prouvé son efficacité dans le sens d'une mise en œuvre toujours plus effective des stipulations des traités, en permettant un regard indépendant et comparé sur les implications juridiques et pratiques découlant des obligations des traités.

L'ONU DC gère également le fonds pour les victimes de traite des êtres humains qui a pour objet de « fournir une assistance humanitaire, juridique et financière aux victimes de la traite des personnes par l'intermédiaire de filières d'aide établies telles que des organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales¹³ ». Il vise à financer des projets de terrain, qui accompagnent et assistent les victimes de traite. L'association française Hors la Rue a par exemple reçu une subvention du fonds en 2011. Dix-neuf États sont contributeurs de ce fonds. La France a apporté des contributions financières au fonds durant trois années consécutives, en 2011, 2012 et 2013 pour un montant global de 187 795 dollars¹⁴. Sa part dans le total des contributions entre novembre 2010 et août 2015 s'élève à environ 12% de la totalité du fonds. Cette implication financière de la France auprès des victimes doit être saluée et devrait être renouvelée et pérennisée.

12. Réunion chargée d'étudier toutes les options envisageables pour un mécanisme approprié et efficace d'examen de l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant, Compilation des observations et avis reçus des États concernant toutes les options envisageables pour un mécanisme approprié et efficace d'examen de l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant, Vienne, 28-30 septembre 2015.

13. Plan d'action mondial, parag. 38.

14. <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking-fund/partners.html>

Sur le plan budgétaire, d'après le site de la représentation permanente de la France à Vienne, la France soutient les activités de l'ONUDC à travers des contributions volontaires. Celles-ci ont représenté en 2013 un montant supérieur à 3 millions d'euros, plaçant la France parmi les dix premiers pays donateurs de l'ONUDC (en excluant la Commission européenne et les pays finançant exclusivement des activités menées par l'ONUDC sur leur territoire). Les actions financées portent sur de l'assistance technique en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et de précurseurs chimiques, de prévention de l'usage de drogue, de prévention du VIH/sida, de traitement de la toxicomanie, de lutte contre le terrorisme (en particulier pour la région du Sahel), de lutte contre la criminalité organisée (en particulier le trafic d'êtres humains) et de lutte contre la corruption. La lutte contre la traite des êtres humains n'est pas mentionnée en tant que telle, ce qui est surprenant au regard des priorités affichées de la diplomatie française.

Si l'action de l'Office en matière de traite se concentre, du fait de son mandat, sur les aspects de criminalité organisée du sujet, celle-ci se voit complétée par l'intervention d'autres organes.

Assemblée générale et Conseil de sécurité

Sur un plan politique, l'Assemblée générale des Nations unies adopte régulièrement des résolutions portant directement ou indirectement sur la traite des êtres humains. Elle a adopté en 2012 et en 2014 des résolutions sur la traite des femmes et des filles¹⁵ et en 2012 et 2013 deux résolutions sur l'amélioration de la coordination de l'action contre la traite des personnes¹⁶. Tout comme elle a soutenu, avec l'Union européenne, l'adoption du Plan mondial sur la traite des êtres humains en 2010, la France apporte également son soutien à ces résolutions. Lors des négociations du Plan d'action mondial, la France a souligné que cette initiative ne devait pas détourner la communauté internationale de l'objectif de ratification universelle de la Convention de Palerme et de son protocole additionnel sur la traite des êtres humains¹⁷.

L'éradication de la traite des êtres humains est en outre incluse dans les Objectifs de développement durable¹⁸ : l'objectif n° 8 prévoit en effet des « *mesures immédiates et effectives* » afin « *d'éradiquer le travail forcé, l'esclavage moderne et la traite des êtres humains* ».

Le Conseil de sécurité quant à lui n'aborde pas de manière spécifique la question de la traite des êtres humains. L'étude des résolutions récentes adoptées par le Conseil (depuis 2010) permet de constater que la traite et l'exploitation ne sont que rarement mentionnées, en tout cas dans les résolutions antérieures à 2014, même dans celles portant sur les femmes en temps de conflits armés, qui touchent spécifiquement à la question des violences sexuelles. Quelques résolutions récentes font mention de la traite ou de l'exploitation sans en faire

15. A/RES/69/149 ?

16. A/RES/68/192.

17. Contribution MAEDI, septembre 2015.

18. Adoption des Objectifs de développement durable (ODD) à New York, Assemblée générale des Nations unies, 25 septembre 2015, A/RES/70/1.

le sujet central de l'intervention du Conseil. Il s'agit notamment de la résolution 2195 du 19 décembre 2014 sur le terrorisme, dans laquelle le Conseil de sécurité mentionne la traite des êtres humains parmi les formes de criminalité transnationale exercées par des groupes terroristes. Dans sa résolution 2227 du 29 juin 2015 sur la situation au Mali, le Conseil de sécurité se dit «*préoccupé par les menaces graves que représente la criminalité transnationale organisée [...], notamment la traite d'êtres humains*». Encore, dans sa résolution 2225 du 18 juin 2015 sur la situation des enfants en temps de conflit armé, le Conseil de sécurité mentionne la Convention internationale des droits de l'enfant (et notamment son article 35 qui stipule 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*»), et cite l'esclavage sexuel des enfants en temps de conflit (parag. 16), comme illustration des formes de violences sexuelles que subissent les enfants lors des conflits armés.

On pourrait toutefois imaginer, pour l'encourager, que le Conseil de sécurité se préoccupe de manière plus explicite des phénomènes de traite des êtres humains, dont on peut aisément considérer qu'ils emportent des conséquences lourdes sur la paix et la sécurité internationale (voir *infra*, propos conclusifs). Le Conseil qualifie déjà, de manière générale, la criminalité transnationale de menace à la paix et à la sécurité internationale.

À ce sujet, la France indique dans son plan national : «*Dans le cadre du suivi de la résolution 1325 du Conseil de sécurité, la France fera des propositions aux Nations unies pour améliorer la coordination internationale en matière de prévention des risques de traite dans le cadre des conflits armés*». Les résolutions 1325 et suivantes feront l'objet d'une revue mondiale en octobre 2015, ce qui pourrait être l'occasion d'appeler à la prise en compte de l'importance de lutter contre la traite des êtres humains dans les périodes de conflit et post-conflit. Malgré les intentions affichées de la France, ni le premier ni le second Plan national d'action de la France sur la «*Mise en œuvre des résolutions "Femmes, paix et sécurité" du Conseil de sécurité des Nations unies*» ne mentionne la problématique de la traite des êtres humains, en l'occurrence des femmes. Il serait dès lors utile, en parallèle des initiatives qui peuvent être prises en ce sens au sein des Nations unies, d'initier une réflexion à plan français sur les interactions entre le Plan national de lutte contre la traite et le Plan national «*Femmes, Paix et Sécurité*» et les activités coordonnées qui peuvent être menées.

Il est également intéressant de noter que le Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019) appelle dans le cadre de sa mesure 22 portant sur l'intégration des droits de l'homme dans toutes les phases de la planification, de l'examen et de l'exécution dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune à «*renforcer l'application de l'approche globale pour la mise en œuvre par l'UE des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité et des résolutions ultérieures à ce sujet en tenant compte de l'examen global et des questions qui se font jour (la lutte contre le terrorisme, la lutte contre l'extrémisme violent, la traite des êtres humains) [...]*». La France pourrait donc porter une initiative plus large de l'Union européenne ayant pour objectif d'inscrire à

l'agenda « Femmes, paix et sécurité » des Nations unies la problématique de la traite des êtres humains.

Le Gouvernement pourrait entamer une réflexion sur les interactions envisageables entre le plan d'action national contre la traite des êtres humains et le plan national « Femmes, paix et sécurité » ainsi que sur la coordination nécessaire qu'il conviendrait d'assurer entre ces deux plans pour mettre en œuvre de manière effective l'ensemble des mesures prévues. À cet égard, la France pourrait soutenir l'inscription de la problématique de la traite des êtres humains à l'agenda « Femmes, paix et sécurité »

Le Conseil des droits de l'homme

Les préoccupations liées à l'exploitation et la traite des êtres humains ne sont pas absentes des thèmes de travail et des résolutions qu'a pu adopter le Conseil des droits de l'homme des Nations unies. L'examen, même non exhaustif, des résolutions aboutit à démontrer que si la traite n'apparaît que rarement comme thème principal d'une résolution, elle est souvent évoquée en lien avec d'autres problématiques. La France fait le plus souvent partie des pays à l'origine des projets de résolution relatifs à la traite et de leur adoption.

Ainsi, dans une résolution adoptée le 17 juin 2009 et intitulée *La Traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*¹⁹, le Conseil des droits de l'homme établit plusieurs constats sur l'état actuel de la traite des êtres humains, notamment sur le fait que les victimes de traite sont particulièrement exposées à la discrimination raciale, à la xénophobie et à l'intolérance, et que les femmes et les filles sont doublement discriminées, en tant que victimes de traite et en tant que femmes. Le Conseil rappelle que tous les États ont le devoir d'agir avec diligence pour « *prévenir la traite, enquêter à son sujet et en punir les auteurs, ainsi que de secourir et protéger les victimes* ». Dans les recommandations qu'il adresse aux États pour lutter contre ce phénomène, il rappelle qu'il est nécessaire de faire en sorte que les victimes de traite ne soient pas pénalisées, mais au contraire prises en charge et soutenues. Le Conseil rappelle que les États se doivent de mettre en place des mesures préventives de dissuasion, mais aussi des mesures d'information et de sensibilisation par l'éducation des femmes et des enfants aux risques de la traite. En outre, le Conseil demande aux États d'intégrer dans leur Examen périodique universel des informations et des données sur les mesures mises en œuvre pour lutter contre la traite.

En 2010, le Conseil a adopté une résolution intitulée *La Traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants : coopération régionale et sous-régionale en vue de promouvoir une approche fondée sur les droits de l'homme dans la lutte contre la traite des personnes* qui demande aux États d'« *intégrer une approche fondée sur les droits de l'homme dans les mesures prises pour prévenir et faire cesser la traite de personnes*²⁰ ».

19. A/HRC/RES/11/3.

20. A/HRC/RES/14/2.

Dans une résolution adoptée le 5 juillet 2012²¹ et intitulée *Traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants : accès à un recours effectif pour les personnes victimes de traite et leur droit à un recours effectif pour les violations des droits de l'homme*, le Conseil des droits de l'homme répète que les victimes de traite sont aussi victimes de divers types de discrimination, et que les personnes sans nationalité sont particulièrement vulnérables. Le Conseil réaffirme le droit à un recours effectif et un accès à l'information sur les droits et les procédures qui s'offrent à l'ensemble de ces victimes tout comme le droit à une protection appropriée. Il convient de faciliter leur accès à une aide juridique, de leur donner un accès à un titre de séjour renouvelable qui ne porte pas préjudice à leur droit d'asile, et d'assurer pour les enfants la possibilité de participer pleinement aux procédures qui les concernent. La France fait partie des pays ayant contribué à l'élaboration et à l'adoption de cette résolution, ce que la CNCDH salue.

Enfin, d'autres résolutions portant sur les droits de l'enfant, les violences et la discrimination à l'encontre des femmes ou encore sur les droits des personnes déplacées, le droit à la nationalité et à la personnalité juridique évoquent la traite au titre des violations graves des droits de l'homme.

De plus, la France a soutenu en 2004 la création d'un mandat de Rapporteur spécial sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, mandat renouvelé par le Conseil des droits de l'homme en 2008, 2011 et 2014²². La France a toujours été favorable à ces renouvellements successifs. Le mandat du Rapporteur spécial est large et consiste notamment à recueillir des informations pour mieux appréhender le phénomène de traite, de proposer des mesures aux États visant à mieux le prévenir et le réprimer et de centraliser et diffuser les bonnes pratiques existantes. Il a également pour mission d'effectuer des visites dans les pays de son choix, sous réserve qu'il y soit invité, et de répondre à des communications et situations urgentes portant sur des cas individuels dont il serait saisi en adressant aux autorités concernées des lettres d'allégations.

Depuis sa nomination, Maria Grazia Giammarinaro, la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, n'a jamais effectué de visite en France, malgré l'invitation permanente des autorités françaises qui est adressée à l'ensemble des titulaires de mandat des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme depuis mars 2001²³. À l'exception de l'Italie et de la Pologne, la Rapporteuse spéciale n'a pas mené de visites-pays sur le territoire européen. À la suite de l'adoption par la France de son Plan national, une visite en France pourrait avoir tout son sens afin de permettre une évaluation internationale de la pertinence des mesures choisies dans le plan et de confronter ces mesures et leur mise en œuvre aux préconisations que pourrait formuler la Rapporteuse spéciale.

Concernant le suivi de situations individuelles, la Rapporteuse spéciale a envoyé le 25 mars 2011 une lettre d'allégation au Gouvernement français concernant la situation d'une ressortissante sierra-léonaise qui aurait été victime de traite à des fins d'exploitation sexuelle et qui, condamnée à plusieurs reprises pour séjour irrégulier en France (ses demandes respectives d'asile et de titre de

21. A/HRC/20/L.1.

22. A/HRC/RES/17/1, A/HRC/26/L.19.

23. http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx

séjour ayant successivement échoué), n'aurait reçu ni protection ni assistance. La Rapporteuse spéciale a demandé au Gouvernement des éléments concernant la situation individuelle de la requérante et, plus largement, la manière dont « *il protège et assiste les victimes de traite des personnes ainsi que les mesures d'assistance qui leur sont fournies, incluant les abris, les conseils psychologiques et juridiques et les systèmes de réintégration et aussi quelles mesures il avait prises ou avait l'intention de prendre afin que les victimes de traites des personnes ne soient pas considérées comme des personnes en séjour irrégulier et qu'elles reçoivent la protection et l'assistance adéquate* ». La CNCDH regrette que le Gouvernement n'ait pas répondu à cette communication²⁴.

Il est également précisé dans le mandat du Rapporteur spécial que son action doit s'effectuer en pleine coopération avec les instances nationales et internationales concernées et notamment, avec « *les rapporteurs, coordonnateurs et comités nationaux, ainsi qu'avec les mécanismes des droits de l'homme et les institutions nationales des droits de l'homme, afin de contribuer au renforcement de la coopération de ces acteurs* ». La titulaire actuelle du mandat a œuvré en ce sens, en organisant des consultations avec les rapporteurs nationaux visant à intensifier les partenariats. Jusqu'ici aucun représentant français n'a, semble-t-il, participé à ces consultations qui ont abouti à la formulation de recommandations visant à institutionnaliser la mise en réseau des rapporteurs nationaux et à affirmer leur rôle central dans la lutte contre la traite des êtres humains²⁵. En tant qu'Institution française des droits de l'homme et rapporteur national indépendant sur la traite et l'exploitation des êtres humains, la CNCDH est doublement concernée par cette volonté de coopération avec la Rapporteuse spéciale et souhaite affirmer sa position dans un dispositif futur d'échanges d'informations et de partage d'analyses non seulement avec la ou le titulaire du mandat mais également avec les rapporteurs nationaux présents dans de nombreux États.

D'autres titulaires de mandats de procédures spéciales peuvent être amenés à aborder des problématiques relatives à la traite, comme le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines d'esclavage dont le mandat a été créé en 2007. Une coordination entre ces différents Rapporteurs est souhaitable afin de mutualiser les expériences et de renforcer davantage l'impact de leurs travaux.

L'Organisation internationale du travail (OIT)

L'Organisation internationale du travail (OIT) aborde la question de la traite à travers le prisme du travail forcé, objet de la Convention n° 29 de 1930 complétée récemment par un protocole (2014) en cours de ratification par la France. Ce Protocole est lui-même complété par la Recommandation n° 203 adoptée par la Conférence internationale du travail en juin 2014 sur des mesures

24. Ngozi Ezeilo Joy, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Addendum – Observations et communications transmises au Gouvernement et réponses reçues*, 21 juin 2012, A/HRC/20/18/Add.4.

25. Voir Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, *Consultative Meeting on Strengthening Partnerships with National Rapporteurs on Trafficking in Persons and Equivalent Mechanisms*, Berlin, 23-24 May 2013, et Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Maria Grazia Giammarinaro, *Second Consultative Meeting on Strengthening Partnerships with National Rapporteurs on Trafficking in Persons and Equivalent Mechanisms*, 2 April 2015.

complémentaires en vue de la suppression effective du travail forcé. La France n'a toutefois pas ratifié la Convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques de 2011, entrée en vigueur le 5 septembre 2013. Les raisons avancées tiendraient à la terminologie ou au cadre juridique national déjà protecteur. Cette Convention permet une reconnaissance et une meilleure visibilité des travailleurs domestiques et vise à leur garantir une protection identique, en termes de droits, aux autres travailleurs. Par ailleurs, si la France a ratifié la Convention n° 097 sur les travailleurs migrants, elle n'a toutefois pas ratifié la Convention n° 143 sur les travailleurs migrants qui aborde notamment le « *trafic de main-d'œuvre* ». De la même manière, la France n'est pas partie à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée en 1990, alors même que plusieurs de ses stipulations contribuent à la lutte contre la traite, notamment aux fins de travail forcé, d'esclavage et de servitude. Pour accorder une protection pleine et entière aux victimes d'exploitation par le travail, la CNCDH recommande à la France de ratifier l'ensemble de ces instruments internationaux précités.

Pour accorder une protection pleine et entière aux victimes d'exploitation par le travail, la CNCDH recommande à la France de ratifier dans les plus brefs délais :

- la Convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques de l'OIT ;
- la Convention n° 143 sur les travailleurs migrants de l'OIT ;
- la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Les organisations régionales

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

À l'échelle européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a fait de la traite des êtres humains l'un de ses sujets prioritaires, considérant que la traite soulève des défis dans nombre de domaines suivis par l'Organisation : les droits de l'homme, l'État de droit, les principes d'égalité et de non-discrimination, la corruption, la vulnérabilité économique, les migrations et la lutte contre le crime. La traite y est ainsi abordée sous un angle sécuritaire mais aussi sous un angle qui tient aux droits de l'homme. La traite des êtres humains est donc aussi à l'agenda des réunions de mise en œuvre des engagements de la dimension humaine. De nombreux bureaux et représentants de l'OSCE dans les régions des Balkans et d'Europe de l'Est mènent des activités en lien avec le sujet afin de renforcer les capacités des acteurs locaux pour mieux endiguer le phénomène. Leurs travaux font l'objet d'une coordination stratégique par le Représentant spécial et coordinateur sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui depuis 2014 est Mme Madina Jarbussynova, ambassadrice du Kazakhstan. Le Représentant spécial peut également effectuer des visites dans les pays d'origine, de destination et de transit. Elle s'est ainsi rendue en Irlande, au Royaume-Uni, en Italie, au Canada, en Ouzbékistan, en Roumanie, au Portugal, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine et en Moldavie²⁶. Une visite en France

26. <http://www.osce.org/cthb/107636>

pourrait utilement éclairer les pouvoirs publics sur la manière dont la France doit remplir ses engagements pris dans le cadre de l'OSCE.

L'OSCE a également contribué à la mise en place de l'Alliance contre la traite des personnes qui vise à renforcer la coopération entre États membres dans la mise en œuvre des engagements de l'OSCE en matière de traite des êtres humains, tels que répertoriés notamment dans le plan d'action de l'OSCE. Cette Alliance organise chaque année des conférences sur des thèmes majeurs, la dernière ayant par exemple porté sur la lutte contre les risques de traite le long des routes migratoires²⁷. Les représentants des États sont conviés à venir échanger sur leurs pratiques, mais la France n'a semble-t-il pas, tout au moins dans la période récente, participé à ces conférences.

Sur le plan budgétaire, le site de la représentation permanente française auprès de l'OSCE indique que la France finance également des projets de terrain par des contributions extrabudgétaires, et « depuis 2004 la France a consacré plus de 1,9 million d'euros aux contributions extrabudgétaires ». La France participe financièrement à dix-sept projets en cours de réalisation dont le montant total de sa participation s'élève à 502 987 euros. Il est en outre indiqué que ces projets sont sélectionnés pour leur pertinence au regard des priorités françaises de bonne gouvernance, dont fait partie la lutte contre la traite des êtres humains, à côté de la lutte contre la criminalité organisée, de la de lutte contre le blanchiment et de la lutte contre la corruption. Parmi ces projets, on peut notamment citer l'organisation d'une exposition sur la traite des êtres humains à l'occasion de la 10^e Conférence de l'Alliance contre la traite des êtres humains (2010), le soutien à un programme de lutte contre la traite des êtres humains du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) ou encore à un projet de lutte contre la traite des mineurs en Macédoine. Ces informations sont à jour de mars 2012 et mériteraient donc d'être actualisées, notamment à la lumière des projets de coopération menés en Europe du Sud-Est (*infra*).

L'Union européenne

L'Union européenne (UE) a fait de la traite des êtres humains l'une de ses priorités majeures de sa politique extérieure en matière de droits de l'homme. Le Plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), dévoilé en avril 2015, traduit cette position. Il souligne ainsi que dans le cadre de la mesure 23 portant sur les « politiques en matière de migration/de traite des êtres humains/de trafic de migrants/d'asile », et en s'appuyant sur les mesures déjà prises aux fins de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE contre la traite des êtres humains, le Service européen de l'action extérieure (SEAE) et la Commission européenne se doivent :

- d'intégrer pleinement les droits de l'homme et la protection des victimes dans les discussions sur la traite des êtres humains s'inscrivant dans les dialogues politiques, les dialogues sur les migrations et la mobilité, les dialogues sur la sécurité et les dialogues sur les droits de l'homme avec les pays prioritaires recensés, ainsi que dans les discussions sur la traite des êtres humains avec les organisations internationales et les bailleurs de fonds opérant dans ces pays prioritaires ;

27. <http://www.osce.org/event/alliance15>

- en ce qui concerne les délégations de l'UE dans les pays prioritaires, de recourir pleinement à la personne de contact désignée en matière de traite des êtres humains et soulever les questions liées aux droits de l'homme lorsque la traite des êtres humains est abordée lors de réunions de coordination de l'Union européenne au niveau local et lors de discussions avec les autorités desdits pays ;
- de soutenir la ratification et la mise en œuvre des principales conventions internationales en matière de traite des êtres humains, y compris les conventions de l'OIT relatives au travail forcé et aux travailleurs domestiques.

Le positionnement européen est donc très clairement en faveur d'une approche fondée sur les droits de l'homme qui doit présider la lutte contre la traite. En vertu du principe de cohérence, si les institutions européennes s'engagent à mettre en œuvre une telle approche, les États membres, dont la France, devraient évidemment en faire de même.

Si le Plan d'action de l'Union ne le prévoit pas en l'état, il pourrait être intéressant d'explorer la possibilité pour l'Union de se doter de lignes directrices sur la traite des êtres humains. Cet instrument constitue l'un des principaux outils pour fixer un cadre pratique, à la fois conceptuel et opérationnel, à l'action extérieure de l'Union dans le domaine des droits de l'homme. Elles s'adressent également aux États membres et à leurs réseaux diplomatiques qui doivent contribuer à les mettre en œuvre. Cela permettrait d'harmoniser les pratiques et de souligner la priorité donnée à cette thématique dans le cadre de la politique étrangère nationale et européenne. La France devrait mobiliser ses partenaires européens pour proposer l'élaboration de ces nouvelles lignes directrices dont l'adoption et la promotion s'articuleraient avec un recours aux instruments financiers de l'UE, mais aussi un soutien renforcé à certains fonds internationaux, comme le fonds pour les victimes de traite des êtres humains de l'ONU/DC.

Il semble que la France participe à la mise en œuvre du Cycle politique européen de lutte contre la grande criminalité internationale organisée sur la période 2014-2017²⁸, adopté par le Conseil de l'UE²⁹. La lutte contre la traite des êtres humains est une des 12 priorités du cycle, élaboré sur la base d'une cartographie annualisée des phénomènes criminels au niveau européen conçue par Europol (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*, SOCTA). Avec l'aide d'EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX et du collège européen de police (CEPOL), la France participe, aux côtés du Royaume-Uni et des Pays-Bas, respectivement pilote et copilote du Plan, à sa déclinaison opérationnelle.

Afin d'harmoniser et d'assurer une cohérence entre les pratiques des 28 pays membres de l'Union européenne, la France devrait mobiliser ses partenaires européens pour encourager l'élaboration et la mise en œuvre de lignes directrices visant à lutter efficacement contre la traite.

La CNCDH encourage la France à continuer à verser des contributions financières de montants au moins équivalents aux autres années aux organisations internationales pertinentes en matière de lutte contre la criminalité organisée, et plus spécifiquement eu égard à la lutte contre la traite des êtres humains.

28. <https://www.europol.europa.eu/content/eu-policy-cycle-empact>

29. Contribution du MAEDI, septembre 2015.

De la mise en œuvre en France des recommandations émises par les instances internationales

On constate donc que les travaux internationaux en matière de lutte contre la traite sont multiples, traités sous différents angles, à différentes échelles, mais que le sujet est présent à l'agenda des discussions internationales en matière de lutte contre la criminalité organisée et de promotion et protection des droits de l'homme. Cette double approche est essentielle, et devrait se coordonner afin d'agir en parfaite complémentarité.

La France qui contribue activement à l'élaboration de positions internationales fortes sur la lutte contre la traite dans différentes enceintes devrait en retour d'une part, disséminer ces travaux à l'échelon national, d'autre part, garantir que ces politiques et législations nationales s'inspirent et respectent les grandes lignes de ces travaux.

Comme évoqué plus haut, de nombreuses organisations et instances internationales ont adopté des plans d'action et des lignes directrices en matière de traite qui s'adressent aux États. Il s'agit principalement des Principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif des victimes de la traite des êtres humains adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en 2014, des Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains publiés en 2002 par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies³⁰, du Plan d'action mondial des Nations unies pour la lutte contre la traite des personnes adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en 2010 et du Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains adopté en 2003 et révisé depuis, en 2005 et 2013. On peut également citer la récente Recommandation 203 de l'OIT sur des mesures complémentaires en vue de la suppression effective du travail forcé.

En outre, même si les États ont naturellement une marge de manœuvre nationale dans la définition de leurs propres priorités d'action publique en matière de traite, les cinq priorités autour desquelles la Stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016 s'articule – à savoir : 1) détecter les victimes de la traite, les protéger et leur porter assistance, 2) renforcer la prévention de la traite des êtres humains, 3) poursuivre plus activement les auteurs d'infractions, 4) améliorer la coordination et la coopération entre les principaux acteurs et la cohérence des politiques, 5) mieux cerner les nouvelles préoccupations relatives aux diverses formes de traite des êtres humains et y répondre efficacement – fournissent un canevas utile à partir duquel un plan national peut se construire.

Ces documents, malgré leur caractère juridiquement non contraignant, doivent être pris en compte dans l'élaboration des stratégies nationales de lutte contre la traite. Ils doivent être sources d'inspiration, et au-delà, guider les orientations prises. Les recommandations adressées aux États doivent être suivies de mesures adoptées au niveau national.

30. Pour un commentaire de ces principes, voir : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_fr.pdf

Les traits communs à ces différents documents sont doubles : une approche de la traite fondée sur les droits de l'homme et centrée sur les victimes d'une part, une multidisciplinarité et une approche globale dans la lutte contre la traite rendue nécessaire par la complexité du phénomène d'autre part. Ces deux caractéristiques fondamentales ont des implications concrètes en matière de traitement des victimes et de coordination des acteurs de la lutte contre la traite. Elles doivent trouver application dans le plan français, comme le précise par exemple le Conseil des droits de l'homme lorsqu'il appelle « *les États [...] à élaborer et à renforcer des stratégies et des plans d'action pour lutter contre la traite des êtres humains conformément à une approche axée sur les victimes*³¹ ».

C'est ce que le Plan d'action national envisage à demi-mot dans la mesure 15 lorsqu'il indique que la France entend adopter une « *approche multidisciplinaire et coordonnée* » du phénomène de traite, ainsi qu'une approche partenariale et globale. En outre, de nombreuses mesures concernent la protection des victimes.

Malgré tout, le Plan pourrait aller plus loin dans la reconnaissance des victimes comme titulaires de droits et dans le renforcement des mesures leur permettant d'en jouir effectivement. Si la mesure 15 indique que cette approche intégrée est promue à l'échelle internationale, rien n'est dit sur sa mise en œuvre concrète au niveau national. Un plan national devrait davantage démontrer comment cette approche à deux têtes est effectivement intériorisée par le Gouvernement et les acteurs nationaux concernés.

Le Plan d'action français ne fait pas référence à ces sources internationales, alors même qu'il devrait en être une déclinaison nationale, adaptée aux enjeux locaux. Il serait dès lors utile de procéder à un examen de la conformité des mesures avec les recommandations et mesures préconisées par les organisations internationales. Par exemple, les mesures sur les victimes censées favoriser leur protection et leur accès aux droits devraient être mesurées aux principes fondamentaux sur le droit au recours effectif évoqué ci-dessus qui contiennent des recommandations concrètes sur tous les aspects du droit au recours : la restitution, l'indemnisation, la réadaptation et le rétablissement, la satisfaction ou encore les garanties de non-répétition.

Conformément à l'approche globale et multidisciplinaire, dite « *approche intégrée* », du phénomène de traite des êtres humains retenue par plusieurs organisations et sources internationales, la France devrait s'attacher à promouvoir cette approche et en démontrer la déclinaison nationale effective sur son territoire.

Le Rapporteur spécial des Nations unies sur la lutte contre la traite et la Représentante spéciale de l'OSCE ont pour mandat d'évaluer les mesures prises par les États à la lumière de ces plans d'actions et recommandations. Malgré tout, leur capacité d'action reste limitée, et ne peut pallier l'action d'un organe international permanent chargé d'un suivi précis par pays.

Toutefois, certaines instances internationales examinant la situation des droits de l'homme en France peuvent formuler des recommandations plus spécifiques que la France a l'obligation de mettre en œuvre. Il s'agit bien évidemment des

31. A/HRC/RES/26/8.

recommandations du GRETA qui sont disséminées dans différentes parties du rapport, mais également de recommandations formulées par des organes de traités onusiens.

Ainsi, le Comité contre la torture s'est-il dit préoccupé en 2010 « par le manque d'information fournie par l'État partie sur la problématique de la traite des personnes et l'exploitation sexuelle. Le Comité n'a pas été adéquatement informé de la prévalence du phénomène, ni sur les mesures prises par l'État partie pour lutter contre la traite des femmes et des enfants sur son territoire ». Il recommande alors à la France « d'adopter un Plan national visant à lutter contre toutes les formes de traite des femmes et des enfants, qui inclut aussi bien des mesures de justice pénale relatives la poursuite des trafiquants, que des mesures de protection et de réhabilitation des victimes. Pour ce faire, le Comité recommande à l'État partie de renforcer sa coopération internationale avec les pays d'origine, de trafic et de transit, ainsi que de veiller à l'allocation de ressources suffisantes aux politiques et aux programmes dans ce domaine. Le Comité recommande également à l'État partie de le tenir informé des développements à cet égard ».

Dans les dernières observations du Comité des droits de l'enfant de 2009, le Comité « prend note de la conclusion d'accords de coopération avec certains des pays d'origine des enfants victimes de la traite aux fins de l'exploitation sexuelle ou d'autres formes d'exploitation. Toutefois, le Comité est préoccupé par le nombre élevé d'enfants victimes d'exploitation, y compris de traite, qui entrent en France ou transitent par la France pour se livrer au vol, à la mendicité ou à la prostitution ». Il recommande ainsi à la France « d'adopter de nouvelles mesures pour lutter contre la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle et d'autres formes d'exploitation. Il recommande en outre à l'État partie de redoubler d'efforts pour recueillir des données sur l'ampleur de l'exploitation sexuelle et de la vente d'enfants, afin de déterminer les mesures appropriées à prendre pour lutter contre ces problèmes, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer ».

Enfin, dans ses observations de 2008 concernant la France, le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes, exprime sa préoccupation face à « la prévalence de la traite [...] [et] s'inquiète de la rareté des statistiques, des données et des travaux de recherche sur la traite des femmes et des filles, et sur l'obligation des femmes victimes de la traite de porter plainte pour pouvoir obtenir un titre de séjour ». Le Comité « demande ensuite instamment à l'État partie de prendre les mesures appropriées pour éliminer toutes les formes de traite et d'exploitation sexuelle des femmes. Il l'engage à cet égard à procéder régulièrement à la collecte et à l'analyse de données, ventilées par âge et par origine sociale, pour se faire une meilleure idée de l'ampleur de la traite et de son évolution, en découvrir les causes premières et formuler des politiques pour les éliminer. Pour éviter que les femmes et les mineurs victimes de la traite, qui ont besoin d'une protection internationale, ne soient expulsés, le Comité recommande à l'État partie de réexaminer l'obligation de porter plainte pour pouvoir obtenir un titre de séjour ».

On note une préoccupation forte de ces trois comités face à l'importance du phénomène de traite en France, visant notamment les enfants, ainsi que face à une certaine inaction, voire passivité, des pouvoirs publics qui ne semblent pas prendre toute la mesure du phénomène. Tous s'accordent également sur la nécessité de recueillir d'avantage d'éléments sur l'ampleur et la nature de la traite en France : la collecte de données est jugée insuffisante pour mesurer correctement le phénomène et ajuster les actions pour le contrer. Les examens très prochains prévus respectivement en avril-mai 2016 pour la Comité contre la torture, en janvier 2016 pour le Comité des droits de l'enfant et en juillet 2016 pour le Comité CEDAW seront l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre de cette recommandation, notamment à la suite de l'adoption du Plan national.

En complément des recommandations et directives précises sur la traite, des ressources très nombreuses existent dans ce domaine et peuvent s'avérer utiles pour les décideurs publics comme pour les acteurs de terrain dans la définition de leur mission. Sur le plan opérationnel, on pense notamment au manuel de premier secours à l'usage des agents de détection et de répression de première ligne face à des cas de traite des êtres humains développé par l'UNODC³². Sur le plan politique et juridique, on peut citer les études thématiques de l'UNODC, par exemple celle sur le rôle du consentement dans le protocole relatif à la traite des personnes ou encore celle sur le concept d'exploitation³³, les rapports de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), notamment celui sur les pires formes d'exploitation par le travail au sein de l'Union européenne³⁴ ou encore celui sur la protection des enfants victimes de traite³⁵ ou encore les nombreuses publications de l'OIT sur le travail forcé³⁶. Tous ces rapports apportent un éclairage utile sur les sujets inexplorés ou qui posent encore question, même auprès des spécialistes, comme les concepts auxquels la définition de traite fait appel.

Le Gouvernement a un rôle majeur à jouer dans la dissémination de cette documentation très riche qui contribue à la compréhension de ce qu'est réellement la traite, à la manière de l'appréhender et de la combattre. On peut également citer les campagnes de sensibilisation sur la traite, comme celle lancée en 2014 par l'UNODC et intitulée « The Givehope Campaign. Ayez du cœur pour les victimes de la traite des êtres humains³⁷ ». Ce type d'action « grand public » devrait être davantage relayé par la société civile mais également par le Gouvernement, soit dans le cadre d'une campagne nationale de sensibilisation – que la CNCDH appelle de ses vœux avec force – soit à titre informatif afin de contribuer à l'information du public sur un sujet complexe, mal compris et peu visible.

32. http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_1st_AidKit_French_V0981430.pdf

33. http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2015/UNODC_IP_Exploitation_2015.pdf

34. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

35. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship>

36. <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/lang--fr/nextRow--0/index.htm>

37. <https://www.unodc.org/endht/>

La lutte contre la traite des êtres humains dans la politique et les actions de développement et de coopération internationale de la France

Le secrétaire général des Nations unies avait déclaré en 2014 que « *le développement est le meilleur moyen de lutter contre la traite des êtres humains* » en soulignant que les causes premières de la traite résidaient dans « *la pauvreté extrême, les inégalités profondes et l'absence d'éducation et de perspectives* ». Ces facteurs sont créateurs « *des vulnérabilités que les trafiquants exploitent* ». Il concluait avec force que « *la meilleure forme de protection est d'accélérer le développement pour tous*³⁸ ».

La lutte contre la traite n'apparaît pas comme une priorité thématique de la politique de développement et de coopération internationale de la France : la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ne mentionne pas la traite au titre des priorités stratégiques de cette politique, et l'Agence française de développement ne met pas en avant de projets soutenus par elle portant spécifiquement sur la traite. Ce sujet peut revenir de manière incidente dans des projets plus larges, sur le genre et l'égalité femmes-hommes notamment.

Malgré tout, des projets de coopération existent avec certains pays et dans certaines régions du monde et semblent porter leurs fruits. La France met en œuvre une coopération par les canaux multilatéraux et bilatéraux.

Dans le cadre multilatéral, la contribution de la France se concentre principalement sur le financement de programmes contre la traite (voir *supra*). Néanmoins, une réflexion est actuellement menée sur la mise en œuvre d'un projet européen, en lien avec la Commissaire européenne chargée de la Justice, Vera Jourova, destiné à renforcer les réponses à la traite intra-européenne de mineurs isolés d'Europe du Sud-Est, avec l'objectif d'établir une centralisation au niveau européen des informations sur ces mineurs et de pouvoir assurer leur protection³⁹.

Dans le cadre bilatéral, les actions de coopération reposent essentiellement sur une approche régionale : des actions spécifiques sont menées par le dispositif de coopération et il y a des experts techniques dans des zones géographiques particulièrement affectées par ce type de criminalité. À cet égard, plusieurs entités françaises opèrent ainsi sur le terrain :

- une experte technique internationale basée à Lomé coordonne la mise en œuvre des actions de lutte contre la traite dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Cameroun, Ghana, Nigeria et Togo). Ces actions sont financées par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) « Appui à la lutte contre la traite des êtres humains dans les États du Golfe de Guinée » (2013-2017) et porte sur la lutte contre la traite transfrontalière ;
- un Pôle régional de lutte contre la criminalité organisée en Europe du Sud-Est, et plus précisément à Belgrade, se décline en une structure interministérielle composée d'un diplomate, d'un magistrat et d'un attaché douanier. Cette structure mène des actions de formation, de sensibilisation et de coopération et a un

38. <http://www.un.org/press/fr/2014/SGSM16047.doc.htm>

39. Contribution du MAEDI, septembre 2015

rôle d'observation des phénomènes de criminalité organisée dans 13 pays de la zone. Le budget déployé dans cette région s'élève à 160 000 euros en 2015.

Ce Pôle travaille également avec un Conseiller technique régional chargé de la lutte contre la traite et l'exploitation, basé à Vienne, qui met en œuvre une stratégie régionale contre la traite dans 10 pays d'Europe du Sud-Est, axée prioritairement sur la problématique des mineurs. Le Conseiller technique régional dispose d'un budget d'environ 90 000 euros destiné notamment au cofinancement de projets conduits par des ONG ou d'autres acteurs institutionnels soit à titre bilatéral, soit dans le cadre d'appels à projets lancés par l'ONUDC ou l'OSCE.

En 2014, le budget dédié aux actions menées dans le cadre dans ces coopérations se chiffrait à 270 000 euros. Les actions sont sélectionnées à partir de leur capacité à répondre aux problématiques considérées comme les principaux défis posés dans le domaine de la lutte contre la traite dans cette région, 1) l'importance de disposer de données fiables et précises sur les formes et les routes de la traite des enfants, 2) la nécessité de répondre à la vulnérabilité sociale et économique des enfants et de leur famille et 3) le besoin d'identification et de protection de victimes mineures et de répression des auteurs⁴⁰.

Les actions mises en œuvre se répartissent en trois composantes : la composante « Diagnostic », la composante « Prévention » et la composante « Identification et protection de victimes, répression des auteurs ».

La première composante se décline principalement en travaux de recherche visant à affiner les données qualitatives et quantitatives sur la traite dans une zone donnée. La deuxième composante cherche à répondre aux causes profondes de la traite en promouvant des projets visant un meilleur respect des droits de l'homme, avec un focus majeur sur les droits économiques et sociaux (logement, santé, éducation, travail). Un accent est également mis sur la formation en matière de traite. Enfin, la troisième composante vise principalement l'échange d'informations entre acteurs concernés, y compris la société civile, au plan national voire transnational, permettant de mieux réprimer les auteurs et mieux protéger les victimes, avec toutes les spécificités qui accompagnent la prise en charge des mineurs.

Dans le golfe de Guinée comme en Europe du Sud-Est, ces actions visent de manière générale à renforcer les capacités des acteurs dans les pays concernés dans la lutte contre la traite mais également et de manière très concrète à aider au démantèlement de réseaux présents dans ces pays comme en France et à mieux en protéger les victimes. Ces échanges d'informations et de bonnes pratiques sur des situations réelles s'ils sont ponctuellement utiles sont également porteurs d'améliorations en termes de prévention, protection et répression de la traite à plus long terme.

La France ne peut tirer que des bénéfices de ces échanges. Même si elle se targue d'être à la pointe en matière de lutte contre la traite, plusieurs éléments présents dans ce rapport démontrent que des marges d'amélioration existent encore. Dès lors, ce type d'échanges d'expériences est extrêmement bénéfique

40. Stratégie française de coopération contre la traite des êtres humains en Europe du Sud-Est, 2014.

dans un contexte de consolidation d'une politique publique volontariste en matière de traite.

Le plan d'action de la France met en avant l'objectif de valorisation de l'expertise française. Il apparaît toutefois prématuré de prétendre valoriser une expertise qu'il conviendrait au préalable de consolider. Même si l'objectif est louable, il apparaît quelque peu prétentieux au regard notamment des formations insuffisantes dispensées dans ce domaine ou encore du nombre faible de condamnations pour faits de traite. À cet égard, les magistrats français devraient participer aux actions de formation existantes dispensées par les instances internationales.

Expertise France devrait développer des actions partenariales d'échanges de savoirs, par exemple sous la forme de jumelages avec des institutions clés dans les pays d'origine ou de transit. Ces échanges permettraient une montée en compétences mutuelle sur tous les aspects de l'appréhension du phénomène de traite, de la prévention à la répression, entre acteurs impliqués sur le sujet. Le domaine législatif pourrait nécessiter des actions d'échange d'expertise, afin de soutenir la mise en conformité des législations nationales avec les instruments internationaux. Le rapport ONUDC souligne ainsi que 5 % des États ne disposent pas de législation incriminant la traite et que 10 % n'ont pas de législation adéquate ou qu'une législation partielle en matière de lutte contre la traite.

Eu égard aux objectifs opérationnels mais ambitieux de cette coopération, la MIPROF, en lien avec le MAEDI, devrait chercher à dupliquer ce type de projets dans d'autres États, régions ou sous-régions du monde, seule ou en partenariat avec d'autres États ou organisations internationales. Ces projets doivent être pensés en fonction des particularités de la zone géographique.

La CNCDH encourage les autorités françaises à dupliquer ses actions bilatérales de coopération, en allant au-delà d'une approche essentiellement régionale. Des actions de coopération pourraient être mises en place par le biais de jumelages, d'échanges d'expertise réguliers, d'informations et autres bonnes pratiques, entre la France, et éventuellement d'autres États ou organisations internationales, et les pays d'origine ou de transit des victimes de traite. À ce titre, au-delà de l'Afrique et de l'Europe, le MAEDI devrait développer des actions en direction de l'Asie et de l'Amérique latine qui sont des régions fortement touchées par la traite (même si en France les victimes originaires de ces régions sont minoritaires). La CNCDH rappelle que ces actions de coopération sont nécessaires pour protéger efficacement les victimes et démanteler les réseaux dont elles sont issues.

Plus récemment, ces projets ont mis l'accent sur la phase pénale de la lutte contre la traite, du soutien aux victimes, à leur identification comme à celle des auteurs, jusqu'au partage d'informations, parfois en urgence, sur des cas concrets avec la France. Ce focus opérationnel mis sur l'effectivité de la répression du phénomène semble aller dans la bonne direction.

De plus, il semblerait intéressant d'effectuer une évaluation des résultats des différents projets de coopération financés par la France, en lien avec d'autres (ONUDC et OSCE principalement).

Le MAEDI a également mis en place un réseau de points de contact dans une vingtaine d'ambassades situées dans des pays affectés par le problème de la traite ou qui sont des pays d'origine pour la traite à destination de notre pays. Ce réseau vise à un échange d'informations et de bonnes pratiques et à l'établissement de coopérations renforcées avec le pays hôte. Les ambassades sont en effet des acteurs essentiels et déterminants dans ce type de coopération. Le rôle des ambassades dans la mise en place de projets de coopération est crucial, en ce qu'elles permettent de disséminer les informations dans le pays partenaire auprès des acteurs concernés, et en retour, de relayer des expériences du terrain. Les ambassades permettent d'ajuster l'action de coopération aux spécificités de l'environnement. Par exemple, l'ambassade de France en Bulgarie a été étroitement associée à l'organisation de session d'information et de sensibilisation auprès des communautés roms sur la prévention de la traite. Elles peuvent également favoriser dans certains contextes des dialogues entre organisations de la société civile et apporter un soutien à leurs activités. Le Plan d'action indique qu'« *un réseau de points de contact en poste dans des pays particulièrement concernés par la traite des êtres humains sera constitué pour animer cette action* ». Cette mesure constituerait un premier pas vers une appropriation plus grande du sujet de la traite par le réseau diplomatique français.

Au-delà de projets particuliers de coopération, pour lesquels le soutien actif de l'ambassade dans le pays concerné est particulièrement souhaitable, le réseau diplomatique dans son ensemble devrait se mobiliser dans la lutte contre la traite des êtres humains. Les consulats, dont l'action pourrait être cruciale pour prévenir certaines formes de traite, notamment à des fins d'exploitation domestique, devraient mener des actions de prévention à destination des potentielles victimes de traite à destination de la France. La Commission européenne a d'ailleurs publié des lignes directrices pour l'identification des victimes de traites à destination des services consulaires et de la douane⁴¹.

La CNCDH recommande au Gouvernement de continuer à mobiliser les ambassades situées dans les pays d'origine de la traite à destination de la France. Elle appelle le Gouvernement à aller plus loin dans sa démarche et à mobiliser également ses consulats pour que ceux-ci mènent des actions de prévention à destination de potentielles victimes de traite. À cet égard, la CNCDH souhaite attirer l'attention du gouvernement sur l'insuffisance d'une coopération avec les seules institutions africaines et européennes. Il est également important de considérer le nombre de victimes en France, certes moindre mais néanmoins réel, en provenance d'Amérique latine et d'Asie.

Par ailleurs, l'assistance aux victimes de la traite revient essentiellement aux ONG à dimension internationale œuvrant dans le domaine de la lutte contre les différentes formes de traite. Les ONG françaises membres de réseaux internationaux participent concrètement à la lutte contre la traite des êtres humains. Certaines se retrouvent dans diverses occasions avec leurs partenaires de différents pays : forums sociaux mondiaux, colloques, échanges d'expériences, missions communes... Il est donc important que le MAEDI développe la coopération avec

41. European Commission, *Guidelines for the Identification of Victims of Trafficking in Human Beings*, 2013.

ces dernières en leur garantissant un soutien financier non seulement adéquat mais aussi spécifique à la traite sous toutes ses formes.

En conclusion, si l'action internationale de la France en matière de traite semble relativement développée dans plusieurs domaines, le plaidoyer international, la coopération principalement, et même si des progrès sont encore souhaitables, il y a un domaine où elle est encore en retrait : celui de la lutte contre la traite dans les situations de conflit et de post-conflit. On a pu lire dans le Plan d'action national que la France prévoyait d'approfondir la réflexion sur les liens qui peuvent exister entre l'agenda en matière de « Femmes, paix et sécurité », politiquement géré par le Conseil de sécurité des Nations unies, et la traite des êtres humains. Cette proposition est intéressante et mériterait d'être approfondie dans le sens d'une reconnaissance explicite du lien entre traite et conflit. Cette reconnaissance permettrait de contrer la timidité du Conseil de sécurité sur le sujet, alors même qu'au même titre que le terrorisme, la traite des êtres humains à caractère transnational devrait être appréhendée comme une menace à la paix et à la sécurité internationale. On voit les prémisses de cette prise de conscience avec par exemple une intervention de la Représentante spéciale de l'OSCE sur les risques de traite des êtres humains en lien avec le conflit dans l'est de l'Ukraine⁴².

La vulnérabilité des populations civiles est grandement accentuée en raison de conflit, de situations d'instabilités, et il est communément admis que la vulnérabilité est facteur d'exploitation, et donc de traite. La situation des personnes déplacées impose une vigilance particulière.

Le rapport du Secours catholique-Caritas France, en coopération avec d'autres branches de Caritas, sur *La Traite des êtres humains dans les situations de conflits et post-conflits*, paru en juin 2015, présente une typologie des formes d'exploitation particulièrement présentes dans ce type de situation : exploitation sexuelle, mariage forcé, enrôlement d'enfants dans les milices armées, trafic d'organes, etc. Les enfants seraient particulièrement visés. Ces formes d'exploitation se retrouvent soit dans le pays touché par le conflit, soit dans le pays d'exil.

La CNCDH invite la France à se saisir de cette problématique, en coopération avec tous les acteurs intervenant dans les situations de conflit et de post-conflit, y compris les organisations humanitaires et les agences onusiennes.

42. <http://www.osce.org/secretariat/159591>

CHAPITRE 6

LA COOPÉRATION JUDICIAIRE INTERNATIONALE

Dans sa décision du 7 janvier 2010 rendue dans l'affaire *Rantsev contre Chypre et Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle très justement que « *la traite est un problème qui, bien souvent, n'est pas circonscrit aux frontières nationales. Lorsqu'une personne est emmenée d'un État à un autre, des infractions relevant de la traite peuvent avoir lieu dans l'État d'origine, dans les États de transit et dans l'État de destination. Il peut se trouver des éléments de preuve et des témoins dans tous les États*¹ ». Il ressort des auditions conduites à la CNCDH et de l'avis de nombreux spécialistes que le « *caractère transnational des faits est consubstantiel à l'infraction de traite des êtres humains*² ». L'Office des Nations unies sur la drogue et le crime ayant dressé le même constat³, la lutte contre la traite est devenue aujourd'hui un « *défi mondial*⁴ ». Ainsi, « *il est illusoire de vouloir lutter efficacement contre les réseaux si l'action n'est entreprise qu'à l'intérieur des frontières de chaque État*⁵ ». Sans coopération internationale, la répression demeurera inéluctablement partielle voire inefficace, du fait de la grande dispersion géographique des activités délictueuses liées à la traite, due à la forte mobilité des différents acteurs des réseaux (auteurs et victimes)⁶.

Prenant acte de cette réalité, la Convention de Varsovie stipule dès l'article 1-1, c que le traité « *a pour objet [...] de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains*⁷ ». L'article 32, quant à lui, enjoint aux États signataires de coopérer entre eux « *dans la mesure*

1. CEDH 7 janvier 2010, *Rantsev c. Chypre et Russie*, req. n° 25965/09, parag. 289.

2. B. Lavaud-Legendre, « La coopération répressive en matière de traite des êtres humains. Du droit à sa mise en œuvre », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 29, 2014, pp. 4-5.

3. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons*, New York 2014, pp. 7-8.

4. Voir le n° 9 (2009) des *Cahiers de la sécurité et de la justice* s'intitulant « La traite des êtres humains, un défi mondial ».

5. J.-M. Souvira, « La traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 9, 2009, pp. 107-117. Adde M. Poelemans et I. Obregozo Oronoz, « Forces et limites de la coopération franco-espagnole », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 29, 2014, p. 60.

6. Dans ce sens M. Poelemans et I. Obregozo Oronoz, *op. cit.*, p. 60; J.-M. Droguet, commissaire divisionnaire à l'OCRTEH, Audition du 8 septembre 2015.

7. Remarquons qu'il s'agit de la reprise des termes de l'article 27-1 de la Convention internationale contre la criminalité transnationale organisée de 2000.

la plus large possible aux fins [...] de mener des investigations ou des procédures concernant les infractions pénales établies».

Dans le même sens, la Cour européenne des droits de l'homme a énoncé, sur le fondement de l'article 4 de la CESDH, que « pour qu'une enquête [...] soit effective, il faut que les États membres prennent les mesures nécessaires et disponibles pour réunir les éléments de preuve pertinents, que ces éléments se situent ou non sur le territoire de l'État qui enquête⁸ ». Il en découle que les États membres ont, d'une part, l'obligation de demander le concours des autorités d'un autre État lorsque l'affaire comprend un élément d'extranéité et impose, pour sa résolution, la réunion d'éléments de preuve à l'étranger. D'autre part, ils ont, en tant qu'États requis, l'obligation d'apporter leur assistance, leurs compétences et leurs moyens aux États requérants⁹.

La CNCDH formulera des constats et des recommandations, afin de permettre la mise en œuvre concrète et effective par la France de ses obligations positives. Au préalable, il doit être rappelé qu'en matière de traite des êtres humains, la coopération judiciaire est organisée, au niveau international par la Convention des Nations unies du 15 novembre 2000 de lutte contre la criminalité transnationale organisée, à laquelle renvoie le Protocole additionnel à cette convention adopté le même jour visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier celle des femmes et des enfants (article 1-2)¹⁰ et la Convention de Varsovie du 16 mai 2005 (article 32)¹¹. Au niveau européen, les textes de référence sont : au sein du Conseil de l'Europe, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et, entre États membres de l'UE, la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'UE¹². À cela s'ajoute un grand nombre d'accords bilatéraux conclus par la France avec des pays tiers¹³. S'il est généralement admis que ces traités et accords, quand ils existent, offrent un cadre juridique suffisant pour permettre une coopération efficace, leur application demeure néanmoins insuffisante¹⁴, en raison d'obstacles juridiques et/ou pratiques, voire d'obstacles politiques et/ou culturels.

8. CEDH, 7 janvier 2010, affaire précitée *Rantsev c. Chypre et Russie*, parag. 241.

9. *Ibid.*, parag. 289 : « Dans les affaires de traite internationale, les États membres ont non seulement l'obligation de mener une enquête interne sur les faits survenant sur leur propre territoire mais aussi celle de coopérer efficacement avec les autorités compétentes des autres États concernés dans l'enquête sur les faits survenus hors de leur territoire. »

10. Sur cette question, voir A. Huet et R. Koering-Joulin, « Conventions internationales répressives. Conventions répressives universelles. Protection des valeurs individuelles », *JCl. Droit international*, fasc. n° 406-20, parag. 114.

11. Sur cette question, voir A. Huet et R. Koering-Joulin, « Conventions internationales répressives. Conventions régionales relatives à un type défini d'infractions », *JCl. Droit international*, fasc. n° 406-30, parag. 90.

12. Pour une présentation détaillée de ces traités, voir A. Huet et R. Koering-Joulin, « Convention internationale répressives. Conventions régionales d'entraide répressive lato sensu », *JCl. Droit international*, fasc. n° 406-40, parag. 23-60.

13. Voir par exemple le décret n° 2015-448 du 20 avril 2015 portant publication de l'accord de coopération en matière de sécurité intérieure entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État des Émirats arabes unis, signé à Abou Dabi le 26 mai 2009 ; le décret n° 2015-1050 du 24 août 2015 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Géorgie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, signé à Paris le 26 novembre 2009.

14. Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), *Livre blanc sur le crime organisé transnational*, CDPC/Docs 2014, CDPC, 2014, 11-f, 26 juin 2014, p. 49.

Mettre fin aux obstacles juridiques et/ou pratiques entravant la coopération judiciaire entre États

Soutenir le plan d'action d'EUROJUST

Les évaluations du GRETA¹⁵ et un récent rapport d'EUROJUST¹⁶ relèvent que les demandes d'entraide internationale ne sont malheureusement pas systématiques dans des dossiers pénaux où elles seraient pourtant pleinement justifiées. Plusieurs obstacles entravant la coopération judiciaire entre États sont identifiés dans ce dernier document. Il s'agit principalement :

- du caractère tardif de la réponse, voire de son absence, aux demandes d'entraide, notamment de la part d'États tiers faisant parfois preuve de mauvaise volonté, comme notamment le Nigeria¹⁷ ;
- des difficultés à établir un contact avec les autorités compétentes des États requis ;
- du temps et du coût nécessaires à la traduction des pièces et documents ;
- de la difficulté d'obtenir des preuves de la part de certains États requis, en raison de l'absence d'infrastructures¹⁸ ou de moyens¹⁹ ;
- des problèmes rencontrés dans l'administration de la preuve avec certains États tiers, dont les procédés et les méthodes d'investigation ne sont pas conformes aux standards européens ;
- de l'absence d'harmonisation des procédures pénales, certains systèmes juridiques n'autorisant pas le recours à des techniques de preuve intrusives, telles que l'infiltration ou les saisies et confiscations ;
- du recours insuffisant à l'expertise d'EUROJUST et d'EUROPOL ;
- de l'insuffisance de l'expérience et de la formation des magistrats et enquêteurs en matière de traite des êtres humains, et des spécificités des dossiers y afférents.

Afin de remédier à ces dysfonctionnements, la CNCDH recommande à l'État de soutenir, dans le cadre européen et international, le plan d'action d'EUROJUST qui appelle :

- à favoriser l'échange d'informations opérationnelles au niveau européen, en alimentant les bases de données existant au sein d'EUROPOL ;

15. Voir http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring/Country_Reports_fr.asp

16. EUROJUST, *Strategic Project on Eurojust's Action Against Trafficking in Human Beings*, octobre 2012. Pour une présentation de ce rapport en langue française, voir B. Lavaud-Legendre, *op. cit.*, pp. 11-12 ; S. Petit-Leclair, « Eurojust et la lutte contre la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 29, 2014, pp. 20-24.

17. D. Martinelli (DACG/BULCO), Audition du 29 mai 2015. Voir également V. Simoni et D. Voglimacci, « Quelle protection pour les victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle ? Le cas particulier des femmes nigérianes », *La Semaine juridique*, éd. gén., supplément au n° 19-20, 6 mai 2013, p. 27.

18. A titre d'exemple, le Vietnam et le Nigeria n'ont pas de banque de données pour recueillir des informations comme l'ADN ou les empreintes digitales pourtant utiles à l'identification des suspects. De plus, certains États n'ont pas mis en place de fichier national des comptes bancaires, ce qui rend illusoire une coopération aux fins de saisie et de confiscation d'avoirs criminels. À noter également que le Vietnam n'a installé aucun dispositif technique permettant la mise en œuvre de la visioconférence dans le cadre de la coopération judiciaire internationale. Sur toutes ces questions, voir Y. Dandurand, G. Colombo et N. Passas, « Measures and Mechanisms to Strengthen International Cooperation among Prosecution Services », *Crime, Law and Social Change* n° 47, pp. 261-289.

19. Certains États ne peuvent financer la mise en œuvre de mesures d'instruction coûteuses, comme des infiltrations ou des écoutes téléphoniques.

- à étendre le champ des enquêtes, à initier des poursuites coordonnées et des investigations communes ;
- à développer les échanges d'informations (formels et informels) sur les investigations et poursuites en cours et sur les questions procédurales ;
- à promouvoir la formation et la spécialisation des magistrats par l'EJTN (réseau européen de formation des autorités judiciaires) ;
- à promouvoir la formation et la spécialisation des fonctionnaires de police par CEPOL ;
- à renforcer la coopération avec les pays tiers.

Étoffer les réseaux de points de contact

La CNCDH relève que plusieurs initiatives du ministère des Affaires étrangères vont déjà dans le sens des préconisations rappelées plus haut du rapport d'EUROJUST. D'une part, l'Ambassadrice pour la lutte contre la criminalité organisée a signalé, lors de son audition par la CNCDH, la création d'un réseau de plus de vingt ambassades situées dans des pays dont les victimes de la TEH sont originaires et fonctionnant depuis 2014, l'objectif étant de permettre un meilleur partage des informations²⁰. D'autre part, la DACG évoque, dans sa réponse au questionnaire de la CNCDH un projet de « *plate-forme européenne de lutte pour la protection de l'enfance et de réseau de points de contact TEH* », idée avancée à l'origine par la MIPROF. Ces initiatives et ces projets, destinés à renforcer l'efficacité de la coopération judiciaire, doivent être soutenus. C'est pourquoi la CNCDH recommande d'étoffer les réseaux de points de contact²¹, comme le suggère pertinemment le récent *Livre blanc sur le crime organisé transnational*, rédigé par le Comité européen pour les problèmes criminels, sous l'égide du Conseil de l'Europe²².

Soutenir la création d'un interlocuteur central de référence

Le *Livre blanc sur le crime organisé transnational* propose de créer et d'institutionnaliser au sein du Conseil de l'Europe « *un interlocuteur central de référence, dont l'action pourrait être coordonnée avec celle d'autres organes, comme Eurojust et le Réseau judiciaire européen. Cet interlocuteur central pourrait également promouvoir l'établissement d'un Mémoire d'accord entre les autorités compétentes et favoriser le recours dans certains domaines de la criminalité à des équipes communes d'enquête, qui pourraient adopter une méthode d'investigation plus en amont dans les enquêtes relatives au crime organisé transnational*²³ ». Dans sa réponse à la CNCDH, la DACG souligne que la « *France a vocation à s'inscrire dans le cadre des nouveaux enjeux répertoriés dans le Projet de livre blanc sur le crime organisé transnational* », ce dont la

20. M. Ramis, Ambassadrice pour la lutte contre la criminalité organisée, *Audition du 27 mars 2015*.

21. Remarquons que, à ce jour, le Réseau judiciaire européen, créé par l'Action commune n° 98/428/JAI du 29 juin 1998, est composé de points de contact désignés par chaque État membre. Ceux-ci ont pour mission d'être des interlocuteurs directs des autorités judiciaires des autres États membres ; pour davantage de détails, voir D. Rebut, *Droit pénal international*, 2^e éd., Dalloz 2015, n° 646, p. 391.

22. Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), *Livre blanc sur le crime organisé transnational*, op. cit., p. 50.

23. *Ibid.*, p. 21.

CNCDH ne peut que se réjouir. Elle recommande donc la mise en œuvre d'une action diplomatique forte en ce sens.

Améliorer la formation des magistrats et des enquêteurs

S'agissant de la formation des magistrats et des enquêteurs, elle est encore insuffisante dans le domaine des conventions d'entraide répressive²⁴. Bien des praticiens hésitent à formuler une demande d'entraide pour l'accomplissement d'un acte de recherche de preuve²⁵, en raison d'une mauvaise connaissance du régime juridique de la coopération pénale internationale²⁶ en matière de traite des êtres humains.

La CNCDH se doit de relever que le ministère de la Justice participe activement à différents séminaires de travail et de coordination, par exemple le séminaire franco-suédois sur la lutte contre la traite des êtres humains organisé à Paris les 10 et 11 décembre 2012, ou le séminaire européen organisé le 6 juin 2014 à Lille, en partenariat avec EUROJUST et la cour d'appel de Douai afin de mieux lutter contre la criminalité transfrontalière organisée et le trafic des êtres humains à l'aide des équipes communes d'enquête (voir *infra*). À noter également le projet dit REFRACT (Renforcement de la capacité des autorités françaises et roumaines de lutte contre la traite des êtres humains) réalisé en 2012-2013, qui a permis à des magistrats français et roumains de participer à des stages de formation communs à Paris comme à Bucarest pour renforcer leurs connaissances sur les spécificités relatives à la traite des êtres humains et sur les outils de coopération internationale. La CNCDH ne peut qu'appeler le ministère de la Justice à renouveler et à multiplier ce type d'initiatives qui ont pour effet d'accroître l'effectivité des dispositifs de coopération pénale internationale.

Renforcer le nombre et les moyens alloués aux magistrats de liaison

L'envoi de magistrats de liaison est fondé, au sein de l'UE, sur l'Action commune n° 96/277/JAI du 22 avril 1996. Hors UE, il repose sur des accords bilatéraux. Ces magistrats assurent une mission essentielle d'interface, dans le cadre de l'exécution des demandes d'entraide, entre les autorités de l'État d'accueil et les autorités françaises. Ils sont, d'une part, destinés à devenir des points de contact pour les autorités de l'État d'accueil, et ils se trouvent ainsi en mesure d'aider celles-ci dans la rédaction des demandes d'entraide et de les renseigner sur le bon destinataire, ce qui permet d'escompter une plus grande efficacité de leur exécution, ainsi qu'une réduction des délais²⁷. D'autre part, ces magistrats

24. Voir l'étude de l'Institut Max-Planck de Fribourg, M. Wade (dir.), *Euroneeds : Evaluating the Need for and the Need of a European Criminal Justice System*, Fribourg, 2011, : <https://www.mpicc.de/en/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/euroneeds.html>

25. L'expression « commission rogatoire internationale » est encore parfois employée dans le langage usuel. Elle n'apparaît cependant plus dans les traités récents et le code de procédure pénale ne l'évoque plus depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, voir D. Rebut, *op. cit.*, n° 493, p. 297.

26. Dans ce sens, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), *Livre blanc sur le crime organisé transnational*, *op. cit.*, p. 18.

27. D. Rebut, *op. cit.*, n° 645, p. 390.

apportent une assistance à leurs homologues nationaux en les renseignant sur les exigences et les pratiques des autorités de l'État d'accueil dans le domaine de l'entraide²⁸.

Pour la CNCDH, il convient de renforcer leur nombre et les moyens alloués aux magistrats de liaison. Ceux-ci doivent en outre être spécialement formés aux spécificités des problématiques afférentes à la traite des êtres humains, en particulier lorsqu'ils remplissent leurs fonctions dans un pays qui connaît ce type de délinquance.

Soutenir les recommandations du groupe d'experts roumains, allemands et français destinées à renforcer la coopération judiciaire en matière de traite des êtres humains

La CNCDH se doit d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la rédaction en 2013, par un groupe d'experts roumains, allemands et français, sous l'égide de la Commission européenne, d'un guide de bonnes pratiques destiné à renforcer la coopération judiciaire en matière de traite des êtres humains²⁹. La CNCDH se doit de saluer une telle initiative et recommande à la France d'engager une action diplomatique et des moyens conséquents pour soutenir³⁰ :

- l'engagement d'une réflexion sur l'uniformisation du langage juridique ;
- la création d'un lexique juridique d'équivalence dans les principales langues ;
- la création d'un service central de traduction, auquel toutes les juridictions des États membres pourraient s'adresser avec la garantie d'une traduction à bref délai par des professionnels maîtrisant les différents systèmes juridiques des États membres ;
- la création d'un formulaire européen unique de demande d'entraide ;
- la mise en place d'un circuit simple et innovant dans l'exécution de la demande d'entraide (rédaction d'une mission claire traduite dans la langue de l'État requis, à défaut en anglais ; contact individuel et personnalisé entre le magistrat requérant et le magistrat requis, notamment lors de la rédaction de la demande ; demande effective par le magistrat requérant d'autorisation de déplacement dans l'État requis pour assister avec les enquêteurs à la mise en œuvre de la demande d'entraide ; suivi téléphonique régulier tout au long de son exécution).

Faciliter l'exécution des mandats d'arrêt européens

L'article 2 de la décision-cadre n° 2002/584/JAI du 13 juin 2002 énonce que l'exigence de double incrimination n'est pas contrôlée pour 32 catégories d'infractions, dont la traite des êtres humains. L'article 695-23, alinéa 1^{er}, du code de procédure pénale dispose : « L'exécution d'un mandat d'arrêt européen

28. *Ibid.*, n° 645, pp. 390-391.

29. L. Dhervilly, M. R. Crețu, H.-D. Hilken, P. Bellet, A. Ispas, S. Trunk, S. Barbier Sainte Marie, M. Gero Zimmermann, *Manuel de bonnes pratiques concernant le renforcement de la coopération judiciaire pour combattre la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pornographie infantile dans l'Union européenne. Project "Strengthening Judicial Co-operation in Combating Trafficking of Human Beings in the European Union"*, European Union Specific Programme "Criminal Justice 2010", Bucarest, 2013. Voir également P. Bellet, « La coopération judiciaire en matière de traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 29, 2014, pp. 46-47.

30. *Ibid.*, pp. 350-351.

[sous-entendu par l'autorité judiciaire française] est également refusée si le fait faisant l'objet dudit mandat d'arrêt ne constitue pas une infraction au regard de la loi française. » Par dérogation au premier alinéa, « un mandat d'arrêt européen est exécuté sans contrôle de la double incrimination des faits reprochés lorsque les agissements considérés sont, aux termes de la loi de l'État membre d'émission, punis d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée similaire et entrent dans l'une des catégories d'infractions suivantes : [...] traite des êtres humains ». Pour la CNCDH, le fait que la qualification de traite figure sur la liste des infractions ne nécessitant pas une double incrimination devrait faciliter la mise en œuvre d'une politique pénale d'envergure à l'échelle de l'UE³¹.

Encourager la mise en place d'équipes communes d'enquête

La possibilité de mettre en place des équipes communes d'enquête (ECE) est évoquée pour la première fois à l'article 19 de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Elle a été ensuite encadrée par l'article 13 de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'UE et par la décision-cadre 2002/465/JAI du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête. Pour sa part, le Conseil de l'Europe les prévoit à l'article 20 du Deuxième Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959. En droit français, elles sont réglementées aux articles 695-2 et 695-3 du code de procédure pénale. Ces équipes associent des magistrats et des enquêteurs détachés de deux pays au sein d'une même entité dans un dossier déterminé et pour une durée limitée³². Il ne s'agit donc pas de structures binationales permanentes.

La grande souplesse de ce mécanisme permet aux autorités judiciaires et aux services concernés d'échanger des renseignements, de mener des opérations d'investigations conjointes et de coordonner l'exercice des poursuites pénales dans les deux pays concernés³³. Le grand avantage de cette procédure est qu'elle permet d'éviter, pendant sa durée d'existence, la délivrance de commissions rogatoires internationales pour la réalisation de tel ou tel acte d'investigation³⁴.

Il ressort de la réponse de la DACG au questionnaire de la CNCDH, que sur les 97 ECE mises en place par la France entre 2004 et 2015, seules 6 ont visé l'incrimination de traite des êtres humains, tandis que 8 concernaient respectivement l'immigration clandestine et le proxénétisme.

Dans ces conditions, la CNCDH se doit de recommander aux pouvoirs publics de soutenir leurs efforts dans le sens de la création d'ECE pour des affaires de traite des êtres humains.

31. Dans ce sens, voir P. Bellet, *op. cit.*, p. 37.

32. Pour plus de détails sur le régime juridique des ECE, voir D. Rebut, *op. cit.*, n° 647-649, p. 392-393 ; n° 670-672, pp. 408-410.

33. P. Bellet, *op. cit.*, p. 45.

34. N. Le Coz, « Tu coopèreras sans retard dans la plénitude de tes obligations. Bilan sur les principales difficultés dans la coopération internationale contre la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 29, 2014, p. 17.

Développer les partenariats

Les partenariats peuvent prendre les formes les plus diverses, en étant tantôt institutionnalisés, tantôt plus informels.

En premier lieu, certains d'entre eux ont pour objectif premier de rendre plus souple la mise en œuvre des coopérations policière et judiciaire. Dans sa réponse au questionnaire de la CNCDH, la DACG évoque un important travail commun réalisé par le parquet de Lille (JIRS) avec les parquets frontaliers belges (Tournai, Coutrai, Ypres, Furnes et Bruges), afin de mieux lutter contre la traite des êtres humains. Sont notamment organisées des réunions semestrielles au siège des différentes juridictions concernées. Quant au ministère de l'Intérieur, il précise dans sa propre réponse qu'il bénéficie de la collaboration de policiers étrangers détachés (roumains, bosniens...) au sein de ses directions. Des officiers de police et de gendarmerie français ayant la qualité d'attachés de sécurité intérieure (ASI) sont parallèlement placés dans une centaine de missions diplomatiques couvrant au total 156 pays hors UE, étant rappelé que la lutte contre la traite des êtres humains figure parmi les missions confiées à ces ASI. Plus précisément, le ministère de l'Intérieur procède à des actions d'assistance technique et opérationnelle par le biais de formations, de visites et de séminaires, notamment en Amérique centrale, au Maghreb ou dans les pays d'Europe de l'Est. Doit être tout particulièrement relevée la signature, en 2002 et 2003, par le ministère de l'Intérieur avec ses homologues roumains et bulgares, de protocoles de coopération policière régulièrement actualisés, définissant le niveau de coopération opérationnelle, technique et institutionnelle en matière de lutte contre les réseaux de proxénétisme³⁵. La CNCDH, saluant ces initiatives multiples, ne peut que recommander aux autorités françaises de poursuivre leurs efforts dans le sens du développement de partenariats similaires à ceux qui viennent d'être présentés.

En second lieu, des partenariats très innovants incluent le secteur associatif. Dans sa réponse au questionnaire de la CNCDH, la DACG évoque la signature d'un accord de partenariat par le SAEI, en association avec la PJJ, aux fins d'obtenir un financement européen (DAPHNE) visant à élaborer un cadre d'enquête et de recueil de données sur les enfants potentiellement victimes de traite des êtres humains dans un but d'uniformisation européenne, pour mieux identifier et de prendre en charge ces victimes. À cette fin, il est envisagé de créer pour 2016 un nouveau protocole de recueil d'informations harmonisé (nouveau modèle d'enquête familiale et sociale notamment) piloté par quatre pays (France, Bulgarie, Roumanie et Grèce) avec le concours de l'association Terre des hommes. Un questionnaire type ainsi qu'un formulaire de détection et de signalement doivent être élaborés puis testés. La CNCDH ne peut qu'encourager le développement de telles initiatives, qui ne doivent pas demeurer isolées.

35. Voir GRETA, *Rapport 2013, op. cit.*, parag. 94, p. 29.

Mettre fin aux obstacles politiques et/ou culturels entravant la coopération judiciaire entre États

Des obstacles politiques peuvent également constituer un frein à la coopération judiciaire entre États. Ils résultent principalement de ce que :

- certains professionnels renoncent à solliciter certains États – notamment d'Europe de l'Est et d'Afrique – connus pour être gangrenés par des problèmes de corruption³⁶ ;
- la traite des êtres humains et l'exploitation sont communément admises dans certaines cultures et font ainsi partie des mœurs de certains pays³⁷ ;
- des difficultés entourent la signature d'accords bilatéraux avec des États où sévissent des réseaux de traite des êtres humains³⁸. Si une convention d'entraide judiciaire liant la France au Nigeria a été signée par la France en 2012³⁹, elle n'a, à ce jour, toujours pas été signée par le Nigeria ;
- certains États tiers, notamment la Chine, sont connus pour utiliser la coopération judiciaire comme instrument de négociation politique, en acceptant de coopérer moyennant l'assurance d'une contrepartie sur le terrain politique ou économique⁴⁰.

Les auditions conduites à la CNCDH⁴¹ ont établi que le ministère des Affaires étrangères coopère avec plusieurs pays pour lutter contre la TEH dans deux zones dites « prioritaires » : la région du golfe de Guinée et celle des Balkans. Si, dans cette dernière zone, l'action du MAEDI se concentre sur la protection des mineurs et les missions de prévention, elle contribue, dans la première, au renforcement du cadre juridique existant et des capacités opérationnelles. Le MAEDI soutient ainsi fortement la mise en place d'une entraide judiciaire effective dans le golfe de Guinée. La CNCDH ne peut que saluer ces initiatives. Toutefois, l'Ambassadrice aux droits de l'homme a très justement indiqué que, si d'autres régions sont également concernées, les actions du MAEDI ne peuvent y être déployées du fait d'un manque de moyens⁴².

Au regard de ce qui précède, la CNCDH recommande aux autorités françaises de renforcer leur action diplomatique pour développer et soutenir la coopération judiciaire en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Dans ce sens, elle doit en priorité encourager l'adhésion à des instruments multilatéraux.

36. Voir B. Lavaud-Legendre, *op. cit.*, p. 12.

37. M. Ramis, ambassadrice pour la lutte contre la criminalité organisée, *Audition du 27 mars 2015*.

38. B. Lavaud-Legendre, *op. cit.*, p. 12.

39. Loi n° 2012-1167 du 19 octobre 2012 autorisant l'approbation de l'accord d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigeria, *JORF* n° 0245 du 20 octobre 2012, p. 16345.

40. B. Lavaud-Legendre, *op. cit.*, p. 12, qui cite Y. Dandurand, « International Corruption », in J. Winterdyk, B. Perrin, et P. Reichel (dir.), *Human Trafficking, Exploring the International Nature, Concerns and Complexities*, CRC Press 2012.

41. M. Ramis, Ambassadrice pour la lutte contre la criminalité organisée, *Audition du 27 mars 2015*; P. Sparacino-Thiellay, Ambassadrice aux droits de l'homme, *Audition du 1^{er} avril 2015*.

42. P. Sparacino-Thiellay, Ambassadrice aux droits de l'homme, *Audition du 1^{er} avril 2015*.

Et, pour assurer la pleine efficacité de ces derniers, la CNCDH recommande également aux autorités françaises de ne pas remettre en cause, dans le cadre d'accords bilatéraux, l'ordre juridique que la diplomatie française a contribué à élaborer dans un cadre multilatéral, afin de lutter contre l'impunité et de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains. Si, toutefois, l'option d'une coopération bilatérale en matière d'entraide judiciaire devait néanmoins être engagée, il est plus nécessaire que jamais qu'elle soit fondée sur le respect de l'État de droit et de l'indépendance de la justice dans les deux pays⁴³.

43. Dans ce sens, CNCDH, 21 mai 2015, *Avis sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc*, JORF n° 0155 du 7 juillet 2015, texte n° 92.

CONCLUSION : VERS UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE LUTTE CONTRE LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS

On l'a vu tout au long de ce rapport, la traite et l'exploitation des êtres humains constituent un phénomène complexe, multiforme, qui touche des femmes, des filles, des hommes et des garçons, qui peut concerner tout type d'activité humaine. La traite est une grave atteinte à l'intégrité de l'être humain. C'est une réalité très répandue, mais une réalité méconnue où les victimes sont silencieuses et très difficiles à dénombrer. Ce phénomène appelle des réponses multiples, de la prévention à la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants, de l'harmonisation et l'adaptation des législations à leur mise en œuvre effective. C'est pour répondre à ces défis de la lutte contre la traite et l'exploitation qu'a été adopté le Plan d'action national avec pour priorité de faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière.

Mais la lecture de ce rapport tend également à montrer que la mise en œuvre de ce Plan d'action national est encore loin d'être effective et que bon nombre de mesures n'ont à ce jour pas été mises en place. La bonne volonté affichée dans le Plan ne saurait suffire, il est temps que les pouvoirs publics se mobilisent et mettent en œuvre concrètement les dispositions prévues par le Plan : de nouveaux moyens financiers sont nécessaires, des dispositions de droit commun auraient déjà dû être appliquées, notamment en matière de droit des étrangers, d'aide sociale à l'enfance et d'hébergement, pour combattre effectivement et efficacement la traite. La lutte contre la traite des êtres humains ne sera efficace que si elle s'articule à tous les niveaux et si elle est coordonnée au niveau national. Si la priorité est réellement de faire de la traite des êtres humains une politique publique à part entière, alors elle doit consister en un ensemble d'actions coordonnées, réalisées par la puissance publique et financées par elle, dans l'optique d'obtenir une modification effective de la situation : poursuite des auteurs de la traite et démantèlement des réseaux, identification, protection et prise en charge des victimes.

La CNCDH rappelle qu'il est nécessaire de lutter contre toutes les formes de traite des êtres humains et déplore que toutes les formes de traite n'attirent pas la même attention de la part pouvoirs publics. Au-delà de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, les victimes de traite à des fins économiques ou d'esclavage domestique, de mendicité ou de délinquance forcées sont rarement identifiées comme telles par les instances désignées compétentes.

Au moment où ce rapport est publié, les critères ne sont pas remplis et la France n'est toujours pas dotée d'une véritable politique publique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

Coordonner et financer la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains

Au cours de ces travaux, la CNCDH a pu constater que la coordination globale de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains reste à ce jour insuffisante. Or cette coordination est non seulement nécessaire pour lutter effectivement et efficacement contre la traite, mais elle constitue également une obligation qui découle de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

La mesure 20 du Plan d'action national contre la traite des êtres humains prévoit que le suivi et la coordination du Plan seront assurés par « une administration de projet ». Ces missions ont été confiées à la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), organe interministériel rattaché au secrétariat aux Droits des femmes. Or la lecture du décret n° 2013-7 du 7 janvier 2013 portant création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains révèle que la coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains n'est qu'une des quatre missions confiée à la MIPROF (aux côtés de missions de lutte contre les violences faites aux femmes¹). Confier la coordination de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains à la MIPROF semble problématique à deux titres. Tout d'abord, comme cela a déjà été mentionné², ce rattachement nuit à la lisibilité de la lutte contre la traite des êtres humains et laisse à penser que cette lutte s'insère dans le champ plus large de la lutte contre les violences faites aux femmes, tout en laissant entendre que la traite en France se réduit à la traite à des fins d'exploitation sexuelle. La CNCDH entend rappeler que la lutte contre la traite et l'exploitation ne pourra être réellement efficace que si le phénomène est appréhendé dans sa globalité et que si l'on prend en compte son caractère protéiforme. Ce rattachement est ensuite problématique parce qu'il ne fait pas de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une politique à part entière, pilotée par une administration spécifique et dotée de moyens humains et financiers adéquats.

1. Décret n° 2013-7 du 3 janvier 2013 portant création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, article 2 : « La mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains est chargée de : 1° Rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux violences faites aux femmes. En lien avec les organismes de recherche et les administrations compétentes de l'État, elle contribue à la réalisation d'études et de travaux de recherche et d'évaluation dans le domaine de la protection des femmes victimes de violences ; 2° Favoriser l'animation locale de la politique de protection des femmes victimes de violences. Elle recense à ce titre les innovations et bonnes pratiques en matière de protection des femmes victimes de violence et adresse toutes recommandations utiles aux préfets et aux directeurs généraux des agences régionales de santé ; 3° Définir, en lien avec les ministères et les acteurs concernés, le cahier des charges du plan de sensibilisation et de formation des professionnels sur les violences faites aux femmes ; 4° Assurer la coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains ».

2. Voir deuxième partie, chapitre 3, pp. 123-125 du présent rapport.

La mise en œuvre effective du Plan d'action national suppose donc la création d'une mission ou d'une délégation interministérielle spécifiquement chargée de coordonner la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, et la protection des victimes. Il ne s'agit pas ici de jeter l'anathème sur la MIPROF, il importe de saluer son travail et de rappeler qu'elle a porté le premier Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains pour la période 2014-2016. Mais force est de constater que d'avoir confié le pilotage de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains à la MIPROF – qui est déjà chargée du pilotage d'une politique ambitieuse de lutte contre les violences faites aux femmes – n'a pas permis de faire de cette lutte une politique publique à part entière. On note en effet que les moyens alloués à la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains sont en inadéquation avec l'ampleur de la tâche à accomplir, tant sur le plan humain que financier. Sur le plan humain, à l'heure actuelle, au sein de la MIPROF, le poste de coordinateur de la lutte contre la traite n'est plus pourvu et cette charge est donc confiée à la Secrétaire générale, qui doit assurer ses autres fonctions³. Comment dans ses conditions s'assurer de la mise en œuvre effective des 22 mesures prévues par le Plan national d'action ? D'autant que, au plan financier, les moyens alloués ne sont pas non plus à la hauteur des objectifs affichés. De l'aveu même de sa Secrétaire générale, la MIPROF n'a pas de budget, les missions interministérielles n'étant pas dotées de moyens financiers propres : elles sont en effet chargées d'impulser les actions, mais il faut ensuite persuader les ministères de financer les projets⁴. Concrètement, cela signifie que, si la MIPROF souhaite mettre en œuvre certaines mesures prévues par le Plan national d'action – et on pense notamment à la création d'outils de formation à l'identification des victimes ou à la mise en place d'une campagne de sensibilisation à destination du grand public –, elle ne dispose d'aucuns moyens propres pour les financer et doit donc convaincre les ministères concernés de l'utilité de financer ses actions.

Au vu de ces différents constats, la CNCDH estime que la coordination de la lutte contre la traite des êtres humains et la mise en œuvre du Plan d'action national suppose la création d'une instance interministérielle (délégation ou mission) spécifiquement et uniquement dédiée à la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains. Au nom de l'intelligibilité et de l'autorité du dispositif, pour asseoir le caractère pleinement interministériel de cette instance, et pour assurer la prise en compte de toutes les formes de traite et d'exploitation, cette instance devra être rattachée au Premier ministre. La CNCDH estime que la mise en place de cette instance – qui doit être dotée des moyens humains et financiers nécessaires à son bon fonctionnement – doit s'accompagner de la création d'une ligne budgétaire propre, englobant le budget de fonctionnement de la délégation ou mission interministérielle et un budget d'intervention permettant, d'une part, de financer directement certaines actions prévues par le Plan d'action national et, d'autre part, par souci d'une meilleure efficacité

3. Au moment où la rédaction de ce rapport s'achève, la MIPROF est organisée de la manière suivante : une Secrétaire générale, chargée de la coordination de l'ensemble des quatre missions confiées à cet organe ; une coordinatrice nationale « violences faites aux femmes » ; un poste de coordinateur national « lutte contre la traite » non pourvu depuis le mois de juillet 2015.

4. E. Moiron-Braud, Secrétaire générale de la MIPROF, *Audition du 30 juin 2015*.

de gestion, d'être le point d'entrée unique des associations pour la validation et la gestion de leurs subventions sur la base de plans de charge prévisionnels précis et d'un suivi régulier de leurs engagements⁵.

Si la MIPROF ne dispose pas d'un budget propre, depuis 2014 la lutte contre la traite des êtres humains bénéficie néanmoins d'un financement dédié. En effet, la loi de finances 2014 a créé, au sein du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », une action 15 consacrée à la prévention et la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains, qui traduit la volonté du Gouvernement de donner plus de lisibilité à cette politique. Si la CNCDDH salue la création d'une ligne budgétaire spécifique à la lutte contre la traite, elle estime que l'intitulé de l'action 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » et son inscription dans le programme 137 ne permettent pas de remplir l'objectif affiché de donner plus de lisibilité à cette politique, mais tendent une fois encore à brouiller le message et à confiner la lutte contre la traite et l'exploitation à la seule lutte contre la prostitution. Les crédits consacrés à cette problématique ont essentiellement financé des associations mettant en œuvre des actions de rencontre, d'accueil et d'accompagnement des personnes prostituées, des actions de prévention en direction des jeunes et du grand public, ainsi que des actions de sensibilisation et de formation des professionnels. En 2014, 118 structures ont été financées pour des actions déclinées sur 64 départements. Les crédits disponibles se sont élevés à 2,2 millions d'euros, répartis, d'une part, en crédits nationaux, à hauteur de 385 000 euros, permettant de soutenir l'action d'associations, comme l'Amicale du Nid, le Mouvement du Nid, l'ALC (Accompagnement lieu d'accueil) ou le CCEM (Comité contre l'esclavage moderne), avec lesquelles une convention pluriannuelle d'objectifs a été conclue. De plus, les crédits déconcentrés ont financé des actions locales, pour un montant de 1 643 904 euros. Au total, les crédits dédiés à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains se sont élevés en 2014 à 2 028 904 euros. Le pilotage des actions au niveau national a été renforcé avec la mise en œuvre d'un conventionnement sur trois ans permettant de pérenniser leurs financements et de fixer des objectifs clairs à moyen terme⁶.

Pour l'année 2016, selon la loi de finances⁷, l'action 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » du programme 137 est dotée d'un crédit de 4,98 millions d'euros, ce qui constitue 18,5% du programme, contre 2,39 millions d'euros (9,5%) en 2015, soit une différence de 2,8 millions au bénéfice de l'année 2016. Cette augmentation des crédits est la transcription de l'engagement pris par le Gouvernement de constituer,

5. Comme c'est le cas pour d'autres délégations interministérielles, on pense notamment à la Délégation interministérielle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)

6. Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014, extrait du RAP de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes ». http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2014/rap/pdf/DRGPGMPGM137.pdf

7. Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Extrait du bleu budgétaire de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », programme 137 : « Égalité entre les femmes et les hommes ». http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/DBGPGMPGM137.pdf

au sein du budget de l'État, un Fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées. La création de ce fonds, non doté de la personnalité juridique, est prévue par le plan national de lutte contre la traite des êtres humains 2014-2016 (mesure 21) et par l'article 4 de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel (toujours en discussion au Parlement au moment de la rédaction de ce rapport⁸). Le fonds doit permettre, à titre principal, de financer le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle qui sera proposé à toute personne victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, afin de lui permettre d'accéder à des alternatives à la prostitution, conformément à l'article 3 de la proposition de loi précitée. Si certaines actions de ce parcours relèvent du droit commun (accès à l'hébergement, aux soins, au service public de l'emploi), le fonds financera des actions spécifiques telles que le versement d'une aide financière aux personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution ne pouvant bénéficier du droit commun en termes de minima sociaux ainsi que l'accompagnement social apporté par les associations référentes chargées dudit parcours en direction de personnes particulièrement fragilisées (nécessité d'actions à dimension psychologique tenant compte de leur degré d'autonomie et de socialisation...). Ce fonds sera alimenté par des crédits du programme 137 (action 15) et du programme 204, ainsi que par des contributions en provenance d'autres ministères obtenues en transfert (Justice, Intérieur). La confiscation des biens et produits réalisés par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) au titre des cessions de biens mobiliers ou immobiliers confisqués aux personnes coupables de traite des êtres humains, proxénétisme et infractions qui en résultent, devrait également alimenter ce fonds.

La dotation financière de l'action 15 du programme 137 appelle plusieurs remarques de la part de la CNDH. Tout d'abord, l'importante augmentation constatée de 129% semble n'être en réalité qu'un trompe-l'œil, dans la mesure où elle ne correspond pas à un effort supplémentaire de la part du Gouvernement, mais résulte d'un transfert de crédits d'un montant de 2,8 millions d'euros depuis trois programmes du budget général :

- 0,8 million est ainsi réaffecté depuis le programme 176 (Intérieur : police nationale);
- 1 million depuis le programme 101 (Justice : accès au droit et à la justice);

8. Assemblée nationale, Proposition de loi n° 1437 renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, enregistrée le 10 octobre 2013 et présentée par Bruno Le Roux et autres. Le projet d'article 4 dispose que : « I. – Il est créé, au sein du budget de l'État, un fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées. Ce fonds contribue aux actions définies à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles. Il soutient toute initiative visant à la sensibilisation des populations aux effets de la prostitution sur la santé et à la réduction des risques sanitaires, à la prévention de l'entrée dans la prostitution et à l'insertion des personnes prostituées. II. – Les ressources du fonds sont constituées par : 1° Des crédits de l'État affectés à ces actions et dont le montant est fixé par la loi de finances de l'année; 2° Les recettes provenant de la confiscation des biens et produits prévue au 1° de l'article 225-24 du code pénal. ».

– 1 million depuis le programme 204 (Santé : prévention, sécurité sanitaire et offres de soins)⁹.

Ensuite, il est prévu que le Fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées soit alimenté par la confiscation des biens et produits réalisés par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) au titre des cessions de biens mobiliers ou immobiliers confisqués aux personnes coupables de traite des êtres humains, proxénétisme et infractions qui en résultent. Cette source de financement semble bien aléatoire et ne contribue pas à garantir que le fonds sera alimenté de façon continue et certaine dans les meilleurs délais possibles.

Enfin, la CNCDH s'inquiète du fait que pour l'année 2016 la quasi-totalité des crédits alloués à la lutte contre la traite des êtres humains ne soit en réalité affectée qu'à la seule lutte contre la prostitution et à la prise en charge des personnes prostituées. En effet, dans les crédits de l'action 15 du programme 137, au niveau local, 4,57 millions d'euros seront destinés au financement d'actions locales de prévention et de lutte contre la prostitution : d'une part, sont financées des actions de rencontre, d'accueil et d'accompagnement des personnes en situation ou en risque de prostitution, afin de proposer un soutien sur la durée et un accompagnement social global en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle ; d'autre part, sont financées des actions de prévention auprès des jeunes afin de prévenir le risque prostitutionnel, tant en ce qui concerne l'entrée dans la pratique prostitutionnelle que le recours à la prostitution. L'objectif est aussi de sensibiliser et de former les professionnels aux enjeux du phénomène prostitutionnel et de la traite des êtres humains afin d'améliorer le repérage, l'identification et la prise en charge des victimes. C'est essentiellement au niveau local que seront dépensés les crédits du fonds, afin de financer en particulier l'accompagnement social des personnes prostituées engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle. Restent 0,41 million d'euros pour les autres formes de traite et d'exploitation qui sera consacré, au niveau national, au financement d'associations têtes de réseau (Mouvement du Nid, l'Amicale du Nid, ALC et le CCEM) qui ne voient pas le soutien de l'État augmenter.

Dans ces conditions, toute opérationnalisation du Plan d'action national est illusoire, ce qui nuit considérablement à l'efficacité, voire à l'existence de la politique publique de lutte contre la traite et l'exploitation qui avait été annoncée. La CNCDH estime donc qu'aujourd'hui en France les pouvoirs publics ne sont pas assez mobilisés pour une lutte effective contre la traite et l'exploitation des êtres humains sous toutes leurs formes. Si la lutte contre la traite et l'exploitation sexuelles a ces dernières années gagné en visibilité, est mieux prise en compte et devrait bénéficier à moyen terme de ressources financières supplémentaires,

9. Sur ce million, la moitié est prise sur l'action 12, qui « vise notamment à apporter au grand public et particulièrement aux plus fragiles l'information et l'éducation en santé dont ils ont besoin ». Cette action se concentre notamment sur la santé des populations en difficulté, la santé des jeunes, la santé de la mère et de l'enfant (notamment à travers les objectifs suivants : l'accès de toutes les femmes à la contraception, l'accès des femmes à un droit effectif à l'IVG, améliorer la santé et la prise en charge des femmes enceintes et jeunes mères, améliorer la santé de la petite enfance), et les traumatismes et violences. L'autre moitié est prise sur l'action 13 « Prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins ».

la traite et l'exploitation à des fins économiques, d'esclavage domestique ou de travail forcé, de mendicité ou de délinquance forcée ne sont toujours pas pris en charge par les pouvoirs publics. Les personnes qui sont victimes de ces formes négligées de traite et d'exploitation sont encore trop rarement identifiées ; elles demeurent des victimes invisibles, vulnérables, non prises en charge, elles voient leurs droits fondamentaux quotidiennement bafoués et subissent des atteintes à leur dignité insupportables. Une telle situation ne saurait être tolérée aujourd'hui en France, parce qu'elle contrevient aux principes qui fondent notre société qui se veut respectueuse de la dignité humaine et des droits fondamentaux. En outre, dans une perspective certes plus cynique, force est de constater qu'il y a aussi un intérêt économique, fiscal et social à lutter contre les phénomènes de traite et d'exploitation.

De l'intérêt de lutter contre la traite et l'exploitation des êtres humains : l'approche par les coûts

Il peut paraître de prime abord étonnant pour une Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme d'approcher l'évaluation d'une politique publique par les coûts, et plus précisément par ceux de l'inaction et/ou de l'action inadéquate des pouvoirs publics. Pourtant, cette approche a le mérite d'exposer l'intérêt économique, social et politique d'agir de façon appropriée, quand les arguments tenant aux aspects humains peinent parfois à emporter la conviction de certains décideurs.

Dans un contexte de finances publiques tendu, le coût d'une politique publique de lutte contre la traite des êtres humains n'est pas anodin. En offrant la possibilité de rapprocher les « coûts de l'inaction » des coûts de l'action et de les comparer, cette démarche permet de mettre en évidence les gains à lutter de façon adéquate contre ces phénomènes de traite et d'exploitation. Évaluer les « coûts de l'inaction » permet de percevoir, de façon rationnelle, l'ampleur et la nature des impacts du phénomène de traite et d'exploitation tant au niveau social qu'aux niveaux politique, économique, fiscal. À travers ces constats se dessinent, en creux, les enjeux de ces phénomènes dont la connaissance est indispensable à l'élaboration d'une politique de lutte efficace.

Laisser les réseaux de traite prospérer, laisser les victimes dans les fers de l'exploitation, ne pas prendre des mesures de prévention conduit à un coût pour la société dans son ensemble, qui permet de relativiser largement le coût d'une politique publique active et bien dimensionnée pour lutter contre ces phénomènes.

Évaluer les « coûts de l'inaction » pour mieux saisir le phénomène de traite et élaborer une politique de lutte efficace

L'estimation des « coûts de l'inaction » émanant de la déficience d'une politique publique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains constitue une tâche importante dans l'identification, par les autorités publiques, du moment et de la méthode les plus opportuns pour intervenir. La recherche d'une telle estimation se révèle d'autant plus pertinente qu'il s'agit là d'une politique trans-versale par nature, à vocation interministérielle, pour laquelle bon nombre des

conséquences de l'inaction ont un impact à des niveaux très variés, à l'échelle de l'individu, de la société, ou encore de l'action publique dans son ensemble. Estimer le coût de cette inaction revient à offrir des clefs de compréhension – et par conséquent une meilleure appréhension – des phénomènes de traite et d'exploitation des êtres humains, dans une perspective d'opérationnalisation et d'amélioration de la politique publique dédiée.

En outre, cette approche par les coûts se fait l'écho des priorités annoncées par l'Union européenne en matière de lutte contre ces phénomènes. Ainsi, au-delà de l'approche par les droits, la problématique de la traite fait également l'objet d'une approche par les coûts dans la politique de l'Union. L'adoption du Plan d'action national en mai 2014 s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2011/36/UE faisant de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une priorité européenne. Il importe de mettre en œuvre au niveau national les priorités de la politique européenne en intégrant à la réflexion l'approche par les coûts retenue par l'Union.

Évaluer les « coûts de l'inaction » pour saisir l'intérêt économique de l'action

Malgré l'absence actuelle de dispositif de mesure des « coûts de l'inaction » des pouvoirs publics en matière de traite et d'exploitation des êtres humains et malgré les difficultés que peut présenter cette démarche, il y a tout lieu de considérer que ces coûts peuvent être considérables. Dans son rapport déposé à la Commission européenne en 2014, le Gouvernement français faisait ce constat en introduction que *« la traite des êtres humains compte parmi les activités criminelles les plus développées dans le monde. Des millions d'individus sont exploités par des réseaux criminels, souvent en raison de leur particulière vulnérabilité, liée à leur âge, à leur appartenance à une minorité, à une situation économique précaire ou encore à leur sexe. Les bénéfices illicites tirés de ces formes d'exploitation sont exponentiels et la traite des êtres humains est devenue la troisième forme de criminalité la plus lucrative¹⁰ »*.

Il est évident que la troisième forme de criminalité la plus lucrative au monde, présentée de surcroît comme générant des bénéfices exponentiels, ne peut être qu'une entrave pour l'économie mondiale. S'agissant de la France, pays de génération des bénéfices illicites en ce qu'elle est essentiellement un pays de destination de la traite et d'exercice de l'exploitation, ne pas lutter efficacement contre ces phénomènes constitue nécessairement une forte entrave pour l'économie du pays.

D'autres domaines ont déjà fait l'objet d'études démontrant l'étendue de ces coûts liés à l'inaction. C'est notamment le cas de l'environnement qui nécessite une approche transversale. Dans un rapport publié en 2008¹¹, l'Organisation

10. Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), *Rapport à la commission européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2001-2014*, 2014.

11. OCDE, *Coûts de l'inaction face à certains enjeux de la politique de l'environnement : Rapport succinct*, Réunion du Comité des politiques d'environnement au niveau ministériel, Environnement et compétitivité mondiale, 28-29 avril 2008. <http://www.oecd.org/fr/sites/meetingoftheenvironmentpolicycommitteeatministeriallevel/40501458.pdf>

pour la coopération et le développement économique (OCDE) soulignait déjà les « coûts de l'inaction » dans ce domaine. Ces constats et études témoignent de la pertinence d'envisager et d'entreprendre une définition et une mesure des coûts marginaux de l'inaction, de sorte qu'ils puissent être comparés à ceux de l'action de la façon la plus rigoureuse possible, afin que puisse être établi un rapport coûts-bénéfices permettant d'orienter l'élaboration d'une politique publique efficace.

Des éléments d'appréciation variés

Pour mener à bien cette démarche, il convient de dresser la liste des éléments d'appréciation disponibles sur les « coûts de l'inaction » dans les domaines clés de la politique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains :

- La traite et l'exploitation des êtres humains, et en particulier la traite prostitutionnelle, ont des effets majeurs sur la santé humaine tant physique que psychique. Ne pas agir efficacement engendre nécessairement des dépenses de santé et un coût social majeur, au-delà des seuls aspects humains.
- Le coût humain, tenant notamment aux décès prématurés des victimes de l'exploitation (homicides, suicides, conduites addictives, accidents tenant aux conditions de vie et de travail), à la déscolarisation des enfants exploités et plus généralement à la perte de chance des personnes exploitées du point de vue social, est également à prendre en compte. Ne pas lutter efficacement conduit à maintenir des personnes dans un état d'exploitation, et à laisser d'autres personnes entrer dans des réseaux de traite pour se trouver à leur tour dans cet état d'extrême vulnérabilité.
- L'exploitation des enfants obligés à commettre des actes de délinquance engendre également un coût policier, judiciaire et social – ces enfants étant perçus comme une nuisance pour la société et l'ordre public. Ne pas reconnaître à ces enfants leur statut de victime, revient à ne pas comprendre le cadre de leurs agissements et à ne pas chercher à démanteler des réseaux. Faute de lutter contre ces réseaux, les enfants sont à nouveau contraints à commettre des actes de délinquance, et l'énergie des services enquêteurs et de la justice, les dépenses entreprises l'ont été à perte.
- La traite et l'exploitation économiques (et en particulier le travail forcé et l'esclavage moderne) conduisent à un manque à gagner pour l'État en matière de cotisations sociales et d'impôts. Ne pas agir efficacement appauvrit l'État français.
- La traite et l'exploitation économiques (et en particulier le travail forcé et l'esclavage moderne) conduisent à un effet d'éviction dans le marché du travail et plus largement dans les secteurs économiques concernés. Ne pas agir efficacement conduit à un appauvrissement du nombre d'emplois légaux disponibles, et ainsi à un accroissement des coûts en matière d'assurance chômage. Cela engendre également des difficultés concurrentielles pour les entreprises qui respectent la loi par rapport à celles qui recourent au travail forcé.

L'exercice d'identification des postes de coûts, facilité par la méthodologie d'évaluation des « coûts de l'inaction », présente une pertinence indéniable. L'analyse du cadre français de lutte contre la traite et l'exploitation permet de préciser les contours des coûts liés à l'inaction. Les conséquences humaines, sanitaires et économiques sont autant d'illustrations de l'impact de l'inaction sur plusieurs domaines de la politique de lutte contre la traite.

La pertinence d'une approche par les coûts

L'approche par les coûts permet de mieux saisir les enjeux des phénomènes de traite et d'exploitation, en ce qu'elle constitue un outil de mise en évidence des postes de coût ou des manques à gagner, suivant l'application d'une méthodologie rigoureusement explicitée.

Un outil de mise en évidence des postes de coût

La pertinence d'une approche par les coûts réside essentiellement dans son potentiel pour mettre en évidence les impacts directs et indirects de la traite et de l'exploitation des êtres humains qui ne sont pas nécessairement perceptibles par des approches plus classiques en matière d'élaboration des politiques publiques de lutte contre ces phénomènes.

Ses impacts, nombreux et multiformes, ont pour conséquence d'engendrer des coûts à des niveaux différents, pour l'individu exploité, pour le système de santé, pour l'assurance chômage, pour les administrations, etc. Dans le cadre d'une telle approche, la conception des termes de « coûts » et d'« inaction » dépasse l'interprétation classique que l'on peut en avoir. Il est donc nécessaire de préciser d'emblée ce que l'on entend par « coût » et par « inaction », pour mieux saisir la pertinence d'une telle approche.

Si l'inaction peut être traditionnellement définie comme l'absence de toute action, il convient néanmoins de préciser que certaines actions, par leur manque d'ambition ou leur seule existence théorique, peuvent être considérées comme une forme d'« inaction », et ce malgré la crédibilité et la qualité des engagements pris.

Les « coûts » doivent prendre en compte les impacts tant marchands que non marchands. Il peut s'agir de coûts financiers directs, par exemple, les dépenses liées à la prise en charge des victimes de la traite et de l'exploitation, ou de coûts indirects qui se répercutent sur d'autres marchés, comme le marché du travail, ou qui relèvent de ce que l'on appelle des « valeurs d'existence », à savoir la valeur que l'on accorde à la vie humaine en elle-même. Tous ces coûts sont le résultat de l'« inaction » ou de l'inefficacité de la politique menée en matière de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

L'approche par les coûts est ainsi indispensable à la prise en compte et à la compréhension de la multiplicité des impacts. Elle est donc nécessaire pour mieux lutter contre ce phénomène. L'Union européenne s'engage sensiblement dans la reconnaissance de la pertinence d'une telle approche. Dans un appel à projets relatif à la traite et l'exploitation des êtres humains, publié le 5 octobre 2015, sont définies comme une priorité les « actions se concentrant sur l'assistance aux victimes et la mesure des coûts associés (personnels, sociaux, financiers), tels la valeur de la production économique perdue, les coûts humains et émotionnels, les coûts et les défis du service aux victimes, etc.¹² ».

12. Appel à projets : « Actions Addressing Trafficking in Human Beings » [en ligne]. Disponible sur <http://bit.ly/1PgSBvj> [dernière consultation le 05/10/2015]. Version originale : « Actions Focusing on Victims Assistance and Measuring the Cost Thereof (Personal, Social, Financia), Such as the Value of the Lost Economic Output, the Human and Emotional Costs, Costs and Challenges on Service Provision to Victims, etc. ».

La définition et la mesure du « coût de l'inaction » sont néanmoins des opérations complexes. Le chiffre noir des victimes et les incertitudes sociales et économiques liées à ces phénomènes contribuent à rendre très complexe la mesure des coûts. Les répercussions de l'inaction sont particulièrement diffuses. Ses coûts peuvent être ressentis dans un cadre spatio-temporel proche (conséquences locales et immédiates), ou lointain (conséquences internationales et différées sur le long terme). De la même façon, certains coûts prendront une forme tout à fait tangible, comme les dépenses liées aux services de santé, tandis que d'autres le sont moins, comme la diminution radicale du bien-être d'une personne exploitée.

Si les caractéristiques méthodologiques de l'évaluation des « coûts de l'inaction » soulignent cette complexité, elles sont néanmoins révélatrices de la nécessité et de la pertinence de cette approche en ce qu'elles révèlent des aspects de la traite et de l'exploitation des êtres humains qui seraient difficilement perceptibles autrement.

Les caractéristiques méthodologiques de l'évaluation du coût de l'inaction

L'évaluation précise des coûts de l'inaction en matière de politique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains s'avère difficile, notamment pour les raisons suivantes :

L'incertitude : une incertitude pèse sur l'estimation des coûts des impacts découlant de l'exploitation des victimes issues de la traite des êtres humains. Il est en effet compliqué d'évaluer avec précision ce que coûte, par exemple, la prise en charge médicale et sociale d'une victime. Il est bien plus complexe encore d'évaluer la perte de chance d'une victime exploitée, qui ne pourra pas mener une vie privée, familiale, professionnelle et sociale normale en raison de cette exploitation. En revanche, il peut être bien plus aisé d'évaluer le manque à gagner pour l'État à défaut de politique de lutte contre l'esclavage moderne. Ainsi, une famille qui exploite une personne « esclavagisée » n'aura pas recours à des gardes d'enfants ni à des employés de maison pour exécuter les tâches auxquelles cet esclave est contraint. L'État ne percevra donc pas les charges sociales pour cet emploi non déclaré, ni l'impôt sur les salaires qui auraient dû être versés aux employés de maison. À l'inverse, l'assurance chômage indemniserait les personnes qui auraient pu être employées par cette famille si elle n'avait pas recouru à un tel procédé. L'existence de ces incertitudes ne doit donc pas pour autant conduire à renoncer à estimer ces impacts, dont les effets, bien réels, doivent être pris en compte dans l'analyse pour ne pas sous-évaluer le coût de l'inaction. Afin d'inclure chaque impact dans l'estimation des coûts, malgré l'incertitude existante, une solution peut consister à établir une fourchette, avec l'estimation la plus haute et la plus basse, et de la faire apparaître dans la présentation des résultats, comme l'a fait le cabinet Psytel¹³ pour évaluer les coûts de la traite prostitutionnelle.

L'irréversibilité : les traumatismes subis par les victimes de la traite des êtres humains, et en particulier en matière de traite prostitutionnelle, sont sujets à une certaine irréversibilité, même si des phénomènes de résilience ont pu parfois être observés, suscitant quelques espoirs. Malgré l'existence de soins et d'un

13. Cabinet Psytel et Mouvement du Nid, *Estimation du coût social et économique de la traite prostitutionnelle en France*, mai 2015. Disponible sur : www.prostcost.org.

accompagnement psychologique parfois bien adaptés, de nombreuses victimes ne peuvent dépasser ces traumatismes. L'évaluation des « coûts de l'inaction » doit donc tenir compte du coût induit par la perte des bénéfices potentiels d'une restauration *in integrum* et d'une réinsertion des victimes dans un avenir prévisible, ce que l'on peut appeler la « valeur d'option ». Comme le souligne la Global Initiative to Fight Human Trafficking (GIFT) des Nations unies, « les troubles de stress post-traumatique, l'anxiété, la dépression, l'aliénation, la désorientation, l'agression et des troubles de la concentration¹⁴ » sont autant d'obstacles à une réinsertion de la victime sortie de la traite et de l'exploitation, dans la société et dans l'emploi.

Le taux d'actualisation : les conséquences de l'inaction en matière de traite et d'exploitation sont susceptibles de persister pendant de très longues périodes. Il en est ainsi du temps nécessaire à la réinsertion d'une victime de traite dans le monde du travail, ou du rattrapage du manque à gagner en matière de cotisations sociales. Dans le respect d'une logique actuarielle, il y a donc lieu d'opérer une actualisation des coûts de l'inaction qui seront supportés sur le long terme par rapport aux « coûts de l'inaction » engendrés sur le court terme. La substituabilité : l'exploitation sous la forme du travail forcé ou de l'esclavage moderne conduit pour l'entreprise criminelle qui y a recours à éviter d'employer une main-d'œuvre légale, dans le respect du cadre juridique existant (temps de travail, charges patronales, respect des *minima* salariaux et des règles d'hygiène et de sécurité, etc.). Jusqu'à un certain point, on peut considérer que cette substituabilité conduit à quantifier les pertes pour l'État, en matière de cotisations salariales ou de fiscalité sur les salaires qui auraient dû être versés. Mais il serait illusoire de croire que les ateliers clandestins qui recourent au travail forcé auraient fonctionné de la même façon avec des emplois légaux. Il existe ainsi un seuil au-delà duquel ce remplacement devient incertain. L'estimation du « coût de l'inaction » doit donc prendre en compte cet élément de substituabilité partielle.

Le cadre français des « coûts de l'inaction »

L'identification des domaines pour lesquels il est nécessaire de renforcer la politique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains doit passer par une évaluation comparative des coûts marginaux de l'inaction des pouvoirs publics et des coûts marginaux de l'action, c'est-à-dire par l'établissement d'un rapport coûts-bénéfices. Il est essentiel que l'on puisse, en France, appliquer cette approche par les coûts afin de proposer des pistes d'amélioration de l'efficacité de cette politique. Cela suppose de s'intéresser à la façon dont s'appliquent, dans le cadre français de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, ces concepts d'« inaction » et de « coûts » et d'en déterminer les contours.

14. Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Human Trafficking a Crime that Shames Us All – An Introduction to Human Trafficking : Vulnerability, Impact and Action*, New York, 2008, p. 17. Global Initiative to Fight Human Trafficking Disponible sur https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf.

Les contours de l'« inaction »

La définition, dans son acception large, de l'« inaction » donne lieu, d'un point de vue théorique, à au moins trois *scenarii* possibles :

- une hypothèse postulant l'absence de toute intervention des pouvoirs publics. Or en matière de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, il serait erroné de nier l'intervention des pouvoirs publics français ;
- l'hypothèse d'une perpétuation des politiques existantes sous leur forme et à leur niveau de rigueur actuels ;
- l'hypothèse de la mise en œuvre future d'engagements crédibles ayant pour effet de mieux identifier et protéger les victimes potentielles et actuelles, de poursuivre plus efficacement les infracteurs et démanteler les réseaux.

Ces *scenarii* théoriques sont utiles pour comprendre le cadre français de lutte contre la traite puisque définir « l'inaction » dans un domaine où l'action des pouvoirs publics est déjà engagée n'a rien d'évident. Le Gouvernement français a en effet déjà mis en place une mission interministérielle de lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) et plusieurs actions sectorielles qui s'insèrent dans cette stratégie de lutte contre ce phénomène. Il a pris des initiatives en matière d'identification et d'accompagnement des victimes de la traite et de l'exploitation, de lutte contre les infracteurs et de coopération internationale. Si la poursuite de la mise en œuvre des politiques existantes en France ne peut guère être qualifiée d'« inaction », il est sans doute plus pragmatique d'adopter un tel point de vue pour s'inscrire dans la lignée des deuxième et troisième *scenarii*. En effet, s'il existe depuis mai 2014 un Plan d'action national fournissant un cadre à la lutte contre la traite, une opérationnalisation de ce Plan est désormais nécessaire pour obtenir sa mise en œuvre effective. Il convient néanmoins d'admettre que cette opérationnalisation est aujourd'hui illusoire, les fonds ayant été annoncés pour être alloués n'ayant toujours pas été versés.

La méthodologie ici retenue s'inscrit dans la même perspective que celle adoptée par la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes. Celle-ci vise à déterminer une série de règles communes pour qualifier les infractions relatives à la traite des êtres humains et leur répression. Elle établit des mesures permettant de mieux lutter contre ce phénomène et de renforcer la protection des victimes. Ce faisant, elle porte « à l'actif » des gouvernements les mesures qu'ils ont déjà prises, mais non celles qu'ils ont simplement promis de mettre en œuvre.

Le Plan d'action national trace des perspectives indéniablement intéressantes quant aux priorités annoncées, mais il reste important de déterminer comment les agents sont susceptibles de véritablement y répondre. Il s'agit de considérer comment ce Plan d'action national peut être effectivement mis en œuvre, et ce, à tous les niveaux. Une meilleure connaissance des coûts de la traite et de l'exploitation des êtres humains en France éclaire l'importance d'une telle mise en œuvre.

Les contours des « coûts »

La définition, dans son acception large, des « coûts » suppose de considérer sans discrimination les impacts marchands et non marchands de la traite et de l'exploitation des êtres humains, pour évaluer tous les « coûts de l'inaction » en termes monétaires.

En effet, des conséquences humaines, sociales, économiques, fiscales et un risque politique sont attachés à l'hypothèse d'une inaction par absence de nouvelles mesures. À cet égard, on peut distinguer les mesures « physiques » (sanitaires, éducatives, etc.) et les mesures « monétaires ». Pour illustrer ce besoin de mesures au niveau éducatif, il suffit de penser aux enfants privés du droit à l'éducation¹⁵ parce qu'ils sont exploités aux fins de mendicité forcée ou de délinquance forcée. Les mesures relatives au coût sanitaire des violences et mauvais traitements subis par les victimes de l'exploitation, et en particulier en matière de traite prostitutionnelle, pourraient englober les traumatismes psychologiques, les risques d'infections liés à l'exploitation sexuelle, les risques d'accident ou de maladie professionnelle liés au travail forcé, etc.

Estimer le « coût de l'inaction » implique d'évaluer ces impacts en termes monétaires, afin de pouvoir les comparer entre eux. Cela permet par exemple d'apprécier, sur une base pécuniaire, des impacts aussi différents que les soins médicaux à engager pour soigner une victime de traite et le manque à gagner du point de vue des cotisations sociales lié au travail forcé. Cette étape d'évaluation monétaire et la rationalisation de cette démarche ne sont pas évidentes en raison de l'absence de valeur marchande de nombreux impacts et des incertitudes qui subsistent. À cet égard, il est à noter que la CNCDH n'a pas obtenu de réponse du ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, concernant son activité et son implication en matière de lutte contre la traite. Une contribution de ce ministère aurait pu utilement nourrir ses travaux et l'éclairer pour évaluer les coûts de l'action et les « coûts de l'inaction », compte tenu du rôle de ce ministère, présenté comme le pivot de la lutte contre la traite des êtres humains.

Malgré les difficultés susmentionnées, une telle évaluation aurait néanmoins pour avantage de rendre possible une comparaison directe entre les coûts estimés de l'inaction et les coûts avérés de l'action, c'est-à-dire les coûts de toutes les mesures de prévention, la prise en charge et l'accompagnement médico-social des victimes, et l'identification et la poursuite des auteurs de faits de traite et d'exploitation. Sont ainsi compris dans les coûts de l'action des frais liés à l'hospitalisation d'une victime, au suivi psychologique, etc., mais aussi des frais liés à l'intervention des services de police, des poursuites judiciaires, des cours pénales, de la défense, de la protection de témoins, etc. À cet égard, une contribution du ministère précédemment mentionné aurait là aussi été particulièrement utile afin de contribuer à évaluer les coûts des actions engagées.

15. Les articles 28 et 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) en font une obligation à la charge des États parties à la Convention.

Une mise en œuvre effective des mesures présentées dans le Plan d'action national suppose d'être en mesure de renseigner des indicateurs de suivi, ce qui ne peut être fait en l'absence de l'évaluation des coûts. Dans sa mesure 23, le Plan d'action national charge la CNCDH, en tant qu'institution indépendante et Rapporteur national, « [d'évaluer] la politique mise en œuvre qui fera l'objet d'un rapport périodique¹⁶ ». La CNCDH est ainsi chargée d'élaborer un certain nombre d'indicateurs de suivi.

Pour les définir, les renseigner adéquatement et ainsi procéder à l'évaluation de la politique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, la CNCDH aura besoin de s'appuyer sur la contribution des ministères pertinents et en particulier :

- Le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, afin notamment d'évaluer le coût sanitaire et d'accompagnement des victimes de traite. Ce ministère pourra également indiquer le coût des actions de lutte contre la traite et l'exploitation, en particulier sexuelle.
- Le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, afin d'évaluer notamment le manque à gagner en matière de charges sociales et le surcoût quant à l'indemnisation du chômage. Ce ministère pourra également indiquer le coût des actions de lutte contre le travail forcé.
- Le ministère de la Justice, afin d'évaluer le coût pour le système judiciaire et l'administration pénitentiaire.
- Le ministère de l'Intérieur, afin d'évaluer notamment le coût pour les services enquêteurs.
- Le ministère des Finances et des Comptes publics, afin d'évaluer le manque à gagner en matière fiscale.
- Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international, afin d'évaluer le coût du point de vue de la coopération.

La CNCDH continuera également à s'appuyer sur le soutien fondamental des organisations de la société civile en matière de collecte de données et d'analyse des situations individuelles au niveau local et national. Elle ne saurait qu'encourager les ministères à effectuer un suivi de façon rigoureuse.

Illustration du « coût de l'inaction » dans certains domaines de la politique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains

Si à court terme l'action peut être considérée comme une dépense, elle est, à moyen et long termes, un véritable investissement, dès lors qu'on la compare aux coûts de l'« inaction » qu'elle permet de contrer. L'« inaction », à l'inverse, peut certes apparaître comme une économie à court terme, mais est à moyen et long termes une dépense qui ne prendra jamais la forme d'un investissement. Les développements qui suivent témoignent du fait que le coût humain lié à la traite peut engendrer d'importantes répercussions économiques.

16. Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016), « Mesure 23 : Une politique suivie et évaluée par une institution indépendante : la CNCDH », p. 26.

Plusieurs exemples de ce que coûte l'inaction révèlent que l'État et la société dans son ensemble ont bien davantage intérêt à agir pour lutter plus efficacement contre ces phénomènes de traite et d'exploitation que de poursuivre en l'état la politique actuellement menée. Il est donc de l'intérêt de tous d'opérationnaliser le Plan d'action national et d'allouer enfin les fonds nécessaires à sa mise en œuvre.

Le coût humain de la traite et de l'exploitation

L'impact de la traite et de l'exploitation sur un individu qui en est victime recèle un très fort « coût humain ». Les personnes victimes de traite ou d'exploitation sont soumises à des violences psychologiques, physiques et/ou sexuelles qui les affectent durablement, comme elles peuvent affecter leur entourage, témoin de cette extrême vulnérabilité et potentielle victime collatérale. Une étude réalisée par le cabinet Psytel pour le Mouvement du Nid¹⁷ évalue le coût annuel des seules violences psychologiques subies par les victimes de traite prostitutionnelle à 71 millions d'euros¹⁸, un chiffre qui s'élève à 89 millions d'euros pour les violences physiques¹⁹, sans même inclure le viol dont le coût social est estimé séparément.

Il résulte de ces violences de nombreuses séquelles qui subsistent toute une vie, même après être sortis de la situation de traite et d'exploitation. Ces personnes peuvent souffrir d'un syndrome de stress post-traumatique, subir une grande anxiété et devenir agressives. Certaines voient leurs sens, notamment l'ouïe ou la vue, affectés. C'est notamment ce que soulignent les Nations unies dans un rapport faisant état de la situation en Thaïlande et reprenant une étude réalisée par la Commission nationale thaïlandaise des droits de l'homme. « *Après trois ans d'exploitation, 39 [des 100 pêcheurs exploités] étaient morts, ceux qui rentrèrent chez eux étaient gravement malades – émaciés, troublés émotionnellement, incapables de voir, d'entendre ou de marcher correctement*²⁰ ». Chez les enfants victimes de traite et d'exploitation, les mêmes symptômes existent, aggravés par d'autres. Mal nourris, ils peuvent alors souffrir de sous-nutrition chronique (retard de croissance) dont les conséquences à long terme sont considérables : capacités cognitives affectées, difficultés de concentration et d'expression, etc.

La situation de très grande vulnérabilité dans laquelle se trouvent les victimes est à l'origine de décès prématurés qui peuvent résulter de maladies mal ou non soignées, ou encore de comportements suicidaires, d'agressions et d'homicides. Ces décès prématurés, au-delà des évidents enjeux humains, induisent

17. Cabinet Psytel et Mouvement du Nid, *op. cit.*

18. Ce calcul s'appuie sur l'assimilation du préjudice « violence psychologique » au préjudice « violences légères », dont le coût moyen est de 3 000 €, lui-même calculé à partir de la valeur d'une année de vie en France (150 000 €), selon une méthodologie retenue par l'OCDE et le rapport Boiteux.

19. Ce calcul prend en compte les violences physiques infligées par des clients, d'autres prostituées, des passants, la police, des membres de la famille ou d'autres personnes, qui sont assimilées à des « violences légères », dont le coût moyen est de 3 000 €, lui-même calculé à partir de la valeur d'une année de vie en France (150 000 €), selon une méthodologie retenue par l'OCDE et le rapport Boiteux.

20. « Human Trafficking a Crime that Shames Us All. An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action », *op. cit.*, p. 82. Extrait traduit depuis l'anglais. Version originale : « *After three years of exploitation, 39 had died, while those who returned home were seriously ill – emaciated, unable to see, hear or walk properly.* »

des coûts socio-économiques. Ainsi, l'étude Psytel menée pour le Mouvement du Nid²¹ a par exemple mis en évidence que le coût social annuel relatif aux homicides et aux suicides dans le cadre de la traite prostitutionnelle peut être estimé, en France, à 228 millions d'euros environ²².

Le poids économique de la traite et de l'exploitation sur la santé publique

Les conditions dans lesquelles vivent les victimes de traite et d'exploitation sont précaires, avec notamment un accès à des soins médicaux qui se trouve limité, voire inexistant, malgré la CMU. Elles sont ainsi exposées à une rapide dégradation de leur état de santé et sont particulièrement vulnérables aux maladies. Elles peuvent se trouver contraintes de travailler et vivre dans un environnement vicié. À titre d'illustration, dans l'affaire des coiffeuses du 57 boulevard de Strasbourg²³, la presse s'est fait l'écho de telles conditions de vie, évoquant notamment des « locaux insalubres, dépourvus d'aération, fleurant les émanations chimiques²⁴ » et des « conditions de travail contraires à la dignité humaine constatées par l'inspection du travail, [les salariés étant] exposés à des produits cancérigènes²⁵ ».

En matière de traite prostitutionnelle en France, l'étude Psytel menée pour le Mouvement du Nid estime le coût des hospitalisations à un niveau se situant à 12,9 millions d'euros par an²⁶.

Les victimes de traite sont également susceptibles d'être sujettes à une consommation de substances illicites néfastes pour la santé, pouvant mener à des overdoses et des décès. Cette consommation peut être « volontaire », avec l'espoir d'alléger les souffrances, ou forcée, lorsque l'exploiteur vise à conduire la victime à travailler plus longtemps et à se montrer plus docile et obéissante. Dans le cadre de la traite prostitutionnelle en France, l'étude Psytel menée pour le Mouvement du Nid²⁷ estime le coût social annuel de consommation de substances illicites à 5,4 millions d'euros²⁸.

21. Cabinet Psytel et Mouvement du Nid, *op. cit.*

22. Calcul réalisé sur la base du nombre de suicides et homicides des personnes en situation d'exploitation et de la valeur de vie statistique, qui s'élève à 3 millions d'euros, selon le nombre retenu par le rapport Quinet et un rapport OCDE.

23. Dans cette affaire, une plainte pour traite des êtres humains a été déposée mais l'affaire n'est pas encore jugée. Dans un communiqué de presse, la CGT souligne que les neuf plaignants, récemment régularisés, « pourront être enfin des salarié(e)s comme les autres, qui cotisent, paient des impôts et font valoir leurs droits. C'est une véritable délivrance pour ces femmes et ces hommes qui pourront enfin sortir d'un système organisé d'exploitation et de traite des êtres humains ». Source : <http://www.cgtparis.fr/57-Bd-Strasbourg-Nous-exigeons-l>.

24. Source : <http://www.politis.fr/Sans-papiers-Le-calvaire-des,30609.html>.

25. Source : <http://www.cgtparis.fr/57-Bd-Strasbourg-Nous-exigeons-l> [dernière consultation le 19/10/2015].

26. Ce calcul est réalisé sur la base des « surséjours hospitaliers » des personnes en situation de prostitution par rapport au reste de la population et du coût moyen de l'hospitalisation.

27. Cabinet Psytel et Mouvement du Nid, *op. cit.*

28. Ce calcul est réalisé sur la base du surnombre de personnes en situation de prostitution par rapport au reste de la population ayant une consommation de substances illicites et du coût social moyen de ce type de consommation, chiffré à 1 395 € par usager, dans une étude de l'OFDT (Observatoire français des drogues et des toxicomanies).

Il existe d'autres exemples du poids de la traite et de l'exploitation sur le système de santé, comme le recours à une interruption volontaire de grossesse. Si l'on associe bien légitimement ce type de situation à la traite prostitutionnelle, elle peut aussi toucher des victimes d'autres formes de traite. La maîtrise de la fécondation et l'accès à la contraception s'avèrent particulièrement difficiles dans des situations d'exploitation. L'état de vulnérabilité qui en découle peut en outre engendrer toutes sortes d'abus, y compris sexuels. C'est potentiellement l'un des effets induits des situations de travail forcé et d'esclavage moderne.

Le poids économique et politique de la traite et de l'exploitation sur le marché du travail

L'exploitation par le travail forcé ou l'esclavage moderne des personnes victimes de traite conduit à un effet d'éviction du marché du travail des personnes qui auraient pu tenir ces emplois dans le respect de la légalité. Ainsi, une personne en situation d'esclavage moderne qui s'occupe des enfants, fait le ménage et la cuisine, abat à elle seule le travail de plusieurs agents (garde à domicile, employés de maison). Ces emplois légaux n'étant pas créés, cela réduit d'autant la quantité d'emplois disponibles. Dans un contexte de pénurie déjà très problématique, cette situation induit des enjeux politiques, compte tenu des engagements du Président de la République et de son Gouvernement en matière de réduction du chômage.

De la même façon, les ateliers clandestins recourant au travail forcé ne créent pas les emplois légaux qui auraient pu permettre à certains chômeurs de sortir de la précarité.

Bien sûr la substituabilité²⁹ n'est pas de 1 pour 1. Ainsi des ateliers qui voudraient sortir de la clandestinité et respecter le droit du travail n'emploieraient certainement pas autant de salariés rémunérés que de personnes exploitées et sous-payées, voire non payées.

Il n'en demeure pas moins que sur les emplois substituables, le travail forcé représente un manque à gagner pour la société française en termes de cotisations patronales et salariales, et cela représente également un coût d'indemnisation du chômage pour les personnes qui auraient pu occuper ces emplois et se trouvent en situation de chômage. Cela induit également une forte distorsion de concurrence pénalisant les entreprises agissant dans le respect du cadre légal.

On peut appréhender ce manque à gagner en matière de cotisations sociales pour l'URSSAF à l'aide du simulateur de site de Pajemploi³⁰. Pour une personne victime d'esclavage domestique en France, qui ferait le travail de trois gardes d'enfant à plein temps, et 14 heures de cuisine et ménage, ce sont 76 000 € annuels de cotisations sociales perdus pour l'URSSAF³¹. Même si, en l'état des

29. Pour la notion, voir *supra*, « Les caractéristiques méthodologiques de l'évaluation du coût de l'inaction ».

30. Disponible sur le site internet Pajemploi de l'URSSAF : <http://www.pajemploi.urssaf.fr/pajewebinfo/cms/sites/pajewebinfo/accueil/simulateurs.html>.

31. Ce résultat a été calculé grâce au simulateur de cotisations sociales de l'URSSAF, sur la base d'un scénario où une victime d'esclavage domestique assumerait le travail d'environ trois gardes d'enfant travaillant 35 heures par semaine, plus 14 heures de ménage ou cuisine par semaine (soit 2 heures de ménage 7 jours sur 7) pour un salaire horaire net de 10 €.

statistiques publiques et des projections réalisées, il est difficile d'évaluer le nombre de victimes d'esclavage domestique en France, cette seule estimation du manque à gagner pour l'URSSAF devant la situation de chaque personne se trouvant dans cette situation indigne d'exploitation est tout de même éclairante. Si on prend également en considération l'indemnisation du chômage de ces quatre personnes qui ne trouveront pas ces emplois, on perçoit aisément que les intérêts économiques peuvent s'aligner sur les enjeux humains pour plaider en faveur d'une véritable politique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

Les coûts fiscaux de la traite et de l'exploitation

Le manque à gagner et le coût fiscal liés à la traite et l'exploitation sont là encore de plusieurs natures. La non-imposition des salaires que les exploitateurs ne versent pas aux victimes de travail forcé ou d'esclavage moderne constitue une perte sèche pour l'État.

De plus, le chiffre d'affaires des ateliers clandestins ayant recours au travail forcé n'est pas taxé. La distorsion de concurrence qu'induisent ces ateliers clandestins conduit les entreprises légales produisant les mêmes biens ou offrant les mêmes services à péricliter ou à ne pas pouvoir se développer. Cela induit encore un manque à gagner fiscal sur le chiffre d'affaires de ces entreprises.

En matière de traite prostitutionnelle, l'étude menée par le cabinet Psytyl pour le Mouvement du Nid³² estime l'évasion fiscale vis-à-vis des impôts directs à un coût de 212 millions d'euros par an en France. À ces pertes financières pour l'État s'ajoutent les coûts liés au blanchiment d'argent dans le cadre des activités criminelles de traite et d'exploitation.

Le poids de la traite et de l'exploitation sur le développement économique des pays sources

Le coût économique ne se retrouve pas qu'à l'échelle du pays de destination des victimes de traite et du lieu d'exercice de l'exploitation. Selon un rapport de la GIFT des Nations unies³³, la traite et l'exploitation des migrants constituent un frein indirect au développement économique des pays dont les victimes sont originaires. Alors qu'un migrant employé en toute légalité participe au développement économique du pays par le biais de l'envoi des rémittances à ses proches restés dans le pays d'origine, une victime de traite et d'exploitation n'est pas en mesure de faire de même. Loin d'être négligeable, l'impact sur le développement économique des pays d'émigration en voie de développement est considérable. Selon la Banque mondiale, une augmentation de 10 % des rémittances en proportion du PIB d'un pays engendrerait une réduction de 1,6 % du nombre de personnes vivant dans la pauvreté dans ce pays³⁴.

32. Cabinet Psytyl et Mouvement du Nid, *op. cit.*

33. Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Human Trafficking a Crime that Shames Us All. An Introduction to Human Trafficking : Vulnerability, Impact and Action*, New York, 2008, p. 17. Global Initiative to Fight Human Trafficking Disponible sur https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf.

34. « Human Trafficking a Crime that Shames Us All. An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action », *op. cit.*

Étant donné la priorité que constitue pour le Gouvernement la politique d'aide au développement française, et les sommes allouées, cet élément devrait également être pris en considération dans une approche coût/avantage globale.

Le coût lié au développement d'une criminalité organisée

Il est enfin à noter que l'essor de cette activité criminelle très lucrative risque fort de conduire à un cercle vicieux de développement des activités criminelles transnationales et nationales. Comme nous l'avons rappelé un peu plus haut, le Gouvernement français estime que « *la traite des êtres humains compte parmi les activités criminelles les plus développées dans le monde. [...] Les bénéfices illicites tirés de ces formes d'exploitation sont exponentiels et la traite des êtres humains est devenue la troisième forme de criminalité la plus lucrative*³⁵ ». Ce constat est pour le moins inquiétant, car les activités criminelles se nourrissent les unes des autres, les infracteurs se professionnalisant, se servant des frontières comme d'une protection, faisant circuler les victimes pour éviter qu'elles puissent tisser localement des liens susceptibles de les aider à sortir de leur situation d'exploitation, comme les « sex tours »³⁶ en sont la finalité en matière de traite prostitutionnelle. Les circuits de blanchiment se complexifient, pour devenir plus difficiles à déceler, ces bénéfices colossaux pouvant ensuite nourrir d'autres activités criminelles connexes, comme le trafic d'armes, de migrants, de drogue, etc.

Ce développement rapide des activités criminelles risque d'engendrer des coûts plus importants pour lutter efficacement, à mesure où les États les auront laissés prospérer, s'organiser et se professionnaliser. Le coût national pour les services enquêteurs et le système judiciaire, comme le coût de la coopération internationale, risquent d'être d'autant plus élevés à l'avenir que n'auront pas été mis en place des politiques globales et cohérentes de lutte contre ces réseaux organisés.

L'étude des coûts est un exercice complexe, parfois technique, et qui ne peut servir qu'à des fins d'estimation. Faute d'éléments chiffrés issus de statistiques publiques et des ministères consultés, la CNCDH ne peut qu'ouvrir des pistes de réflexion en la matière. Toutefois, ces limites ayant été rappelées, il ressort de ce qui précède que les « coûts de l'inaction » ou d'une action peu efficace pour lutter contre la traite et l'exploitation des êtres humains sont très onéreux pour la société française. Cela représente au premier chef un coût humain pour les victimes et leurs proches, mais aussi un coût social, économique et fiscal considérable. Quand se dessinent progressivement en halo les postes de manque à gagner ou de coûts directs et indirects, même si l'estimation ne peut qu'être incertaine, il est aisé de comprendre qu'il est dans l'intérêt de tous d'allouer des fonds substantiels pour lutter efficacement contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

35. Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), *op. cit.*

36. Il ressort de l'audition d'un représentant de l'OCRETH que les « sex tours » sont des circuits visant à faire passer les victimes de traite prostitutionnelle dans des villes de moyenne importance, leur passage étant annoncé sur des sites Internet dédiés, les clients réservant en ligne leur prestation. Ces circuits visent à fragiliser davantage les victimes, qui ne parlent généralement pas la langue du pays en question, et qui ne peuvent ainsi pas entretenir une relation avec un client qui pourrait être amené à les aider ou à les mettre en contact avec une association.

La CNCDH recommande ainsi aux ministères contributeurs de réunir les informations nécessaires au suivi et à l'évaluation de cette politique publique. Elle recommande que lui soient fournies les informations relatives aux coûts et manques à gagner directs et indirects liés aux phénomènes de traite et d'exploitation – c'est-à-dire relatives aux « coûts de l'inaction » –, ainsi qu'aux coûts des politiques sectorielles menées pour prévenir et lutter contre ces phénomènes et pour accompagner les victimes – c'est-à-dire relatives aux coûts de l'action.

Au-delà, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de mener une étude exhaustive, par exemple en s'adressant à l'INSEE, sur les coûts directs et indirects liés aux phénomènes de traite et d'exploitation pesant sur la société française, et de les comparer aux dépenses liées à l'action. Cette étude pourrait utilement venir nourrir les réflexions de la CNCDH pour formuler les recommandations les plus pertinentes en vue d'ajuster la politique publique de lutte contre la traite des êtres humains.

Les effets positifs de ces actions efficaces, notamment du point de vue de la prévention, permettraient aux pouvoirs publics de réaliser des économies substantielles. Ces économies, notamment réalisées sur les conséquences sociales et économiques de la traite, seraient d'une telle ampleur que le Gouvernement pourrait aller plus loin, en investissant davantage dans la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, faisant ainsi reculer ces phénomènes criminels et libérant d'autant les personnes exploitées. Il s'agit en effet bien d'un investissement économiquement productif, fiscalement équitable, socialement utile et humainement incontournable.

RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Tout au long de ce rapport la CNCDH a formulé un certain nombre de recommandations, récapitulées ci-dessous, qui visent à assurer une meilleure mise en œuvre de la politique de lutte contre la traite ; il convient toutefois de se référer aux chapitres pertinents pour en comprendre la logique et le raisonnement.

Recommandations prioritaires

Recommandation n° 1 : Coordination

La CNCDH recommande, au nom de l'intelligibilité et de l'autorité du dispositif de lutte contre la traite et l'exploitation, de lui conférer un caractère général plutôt que de favoriser une approche spécifique à l'exploitation de la prostitution et à la traite à cette fin. En ce sens, la CNCDH recommande la création d'une instance interministérielle (délégation ou mission) spécifiquement dédiée à la coordination de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains. Pour asseoir le caractère pleinement interministériel de cette instance, pour assurer la prise en compte de toutes les formes de traite et d'exploitation, et pour donner une visibilité aux victimes de traite à des fins économiques ou d'esclavage domestique, de mendicité ou de délinquance forcée (entre autres) qui aujourd'hui sont encore trop souvent négligées, cette instance devra être rattachée au Premier ministre.

Recommandation n° 2 : Financement

La mise en œuvre de la politique publique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains efficace nécessite un financement conséquent, pérenne et transparent. Il s'agit à la fois de doter l'instance de coordination de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains des moyens financiers et humains nécessaires à son bon fonctionnement¹, et d'octroyer aux associations œuvrant pour le respect de la dignité humaine et la lutte contre toute forme d'exploitation des êtres humains les moyens nécessaires – concrets et durables – à la mise en œuvre de leurs actions de prévention et d'accompagnement des victimes. La CNCDH invite donc le gouvernement et le législateur à revoir les dotations des programmes budgétaires de l'État, liés à la lutte contre la traite et l'exploitation.

1. A l'heure actuelle, au sein de la MIPROF une seule personne est affectée à la coordination de la politique de lutte contre la traite.

Par ailleurs, selon la loi de finance 2016, le budget de l'action 15 « prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » du programme 137, dédié à l'égalité entre les femmes et les hommes, action qui « vise à améliorer la lisibilité des actions menées sur ce champ, à mieux répondre aux besoins spécifiques de ce public, notamment en matière d'accompagnement social et sanitaire des personnes prostituées ainsi qu'à renforcer le pilotage des moyens dédiés à cet effet », est de 4,98 millions d'euros, ce qui constitue 18,5 % du programme, contre 2,39 millions d'euros (9,5 %) en 2015, soit une différence de 2,8 millions au bénéfice de l'année 2016. Néanmoins, ces 2,8 millions ne correspondent pas à un effort supplémentaire de la part du gouvernement, mais à une réaffectation de budgets auparavant dédiés à d'autres actions.

Par ailleurs, le Plan national de lutte contre la traite et la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel (toujours en discussion à l'heure où ce rapport est finalisé) prévoient la création d'un fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées. La CNCDH recommande que les ministères qui devaient abonder ce fonds y contribuent effectivement, et que la charge n'en revienne pas exclusivement au Secrétariat d'État aux droits des femmes. Elle recommande par ailleurs que ce fonds soit pérennisé. À cet égard, une source de financement plus sûre et moins aléatoire que la confiscation des biens et produits des personnes et réseaux coupables de traite des êtres humains et le produit des amendes acquittées par les personnes ayant eu recours à la prostitution, devrait être envisagée, afin que le fonds soit alimenté de façon continue et certaine dans les meilleurs délais possibles.

Recommandation n° 3 : Sensibilisation

La CNCDH recommande au gouvernement de sensibiliser davantage le grand public aux différents types de traite et de victimes, elle considère que, pour ce faire, le gouvernement devrait organiser des campagnes d'information et de sensibilisation, en y associant la société civile

Pour soutenir le travail de sensibilisation mené par les associations et en attendant le lancement de la campagne nationale d'information, la CNCDH invite le gouvernement à faire de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une « grande cause nationale ».

Recommandation n° 4 : Formation

La CNCDH invite la MIPROF, les ministères et les organismes concernés à ne pas retarder davantage l'élaboration et la publication de nouveaux outils de formation, harmonisés et mutualisés, et à s'assurer que ces outils prendront effectivement en compte l'ensemble des formes d'exploitation visées par la traite, et pas uniquement la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail. Policiers, gendarmes, magistrats, et plus largement tout professionnels susceptibles d'être en contact avec des victimes de traite (inspecteurs du travail, personnels de la protection de l'enfance, personnel hospitalier, etc), doivent pouvoir être formés à l'identification et à l'accompagnement des victimes, dans le cadre de la formation initiale ou continue.

Recommandation n° 5 : Identification des victimes

La CNCDH invite le ministère de l'Intérieur et la MIPROF à mettre en œuvre, le plus rapidement possible, la mesure 1.2 du Plan d'action national, l'harmonisation du processus d'identification des victimes au sein des différentes administrations étant un élément clé de la politique de protection des victimes de la traite. L'élaboration de la fiche de liaison doit être l'occasion de définir une procédure d'identification des victimes de la traite reposant sur des critères précis. À cet égard, la mention dans le Plan d'action national de « motifs raisonnables » de croire qu'une personne est victime de traite est trop subjective et imprécise. La CNCDH recommande donc qu'elle soit explicitée. Par ailleurs, elle estime que l'établissement d'indicateurs (ou critères) d'identification des victimes de la

traite doit se faire en concertation avec les associations spécialisées qui ont, en la matière, développé depuis de nombreuses années des outils et une expertise solide. À cette fin, les résultats du projet EuroTrafGuid, dont la France a été partenaire, pourraient être utilement mobilisés².

Recommandation n° 6 : Accompagnement des victimes

Afin que les victimes de traite ou d'exploitation bénéficient d'une aide appropriée, la CNCDH recommande de :

- mettre en place un accompagnement individualisé pour chaque victime de la traite et faire de la personne accompagnée un acteur à part entière de la construction et mise en œuvre de son projet de réinsertion ;
- octroyer le bénéfice de l'ensemble des mesures d'assistance et de protection prévues par la mesure 9 du Plan d'action national à toutes les personnes victimes de traite, sans discrimination de genre ou de forme d'exploitation ;
- fournir les moyens matériels et financiers aux organisations spécialisées qui sont chargées de fait d'une mission de service public en prenant en charge les victimes de traite et d'exploitation.

Recommandation n° 7 : Hébergement

Afin de garantir le droit à un l'hébergement sûr et adapté pour les victimes de la traite et de l'exploitation, la CNCDH recommande de mettre effectivement en œuvre les mesures 7 et 8 du Plan d'action nationale qui prévoient d' « *augmenter et adapter les solutions d'hébergement des victimes de la traite* » (mesure 7) et de « *développer et faire connaître l'accueil sécurisant prévu dans le dispositif Ac.sé* » (mesure 8). La CNCDH regrette que l'extension prévue du dispositif Ac. Sé n'ait pas encore été mise en œuvre, elle s'avère d'autant plus nécessaire que le dispositif est mieux connu, donc plus souvent sollicité et qu'il arrive désormais à saturation.

La CNCDH recommande par ailleurs aux pouvoirs publics de :

- réaliser un recensement des structures d'accueil et d'hébergement existantes et disponibles, ce recensement étant le préalable à la mise en œuvre effective d'une programmation des places d'hébergement pour les victimes de la traite ;
- ne pas conditionner l'octroi de l'hébergement à la régularisation du séjour de la victime ;
- ne pas prioriser l'accès à l'hébergement en fonction du type d'exploitation subie ;
- privilégier les solutions d'hébergement adaptée aux victimes de la traite et de l'exploitation, un accueil au sein de structures généralistes est néanmoins envisageable, à condition que le personnel soit suffisamment formé.

2. Le projet EuroTrafGuid est une initiative conduite à l'échelle européenne. Il a été piloté par France Expertise en associant six pays partenaires (la Bulgarie, l'Espagne, la France, la Grèce, les Pays-Bas et la Roumanie). Inscrit dans Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains, ce projet a permis de développer, entre 2011 et 2013, des outils pratiques d'identification des victimes de traite des êtres humains, ainsi qu'un rapport de bonnes pratiques.

<http://www.expertisefrance.fr/Domaines-d-activite/Stabilite-Surete-et-Securite/EuroTrafGuid-identification-des-victimes-de-traite-des-etres-humains>

Autres recommandations

Les recommandations suivantes figurent dans le texte du rapport, elles sont présentées thématiquement, en respectant l'organisation générale du rapport.

CONNAISSANCE DU PHÉNOMÈNE

Recommandation n° 8 :

La CNCDH recommande la réalisation de travaux scientifiques pluridisciplinaires – notamment avec le concours de l'Université et du secteur associatif – étant donné que la statistique officielle ne permet d'avoir qu'une connaissance parcellaire et donc imparfaite de la réalité. La CNCDH recommande plus spécifiquement la réalisation d'enquêtes de victimation. Ces travaux devront permettre une meilleure connaissance de l'ampleur des phénomènes de traite, des mécanismes qui les sous-tendent et ils devront mettre en lumière toutes les formes de traite et d'exploitation, sans discrimination.

Recommandation n° 9 :

La CNCDH recommande d'améliorer la production des statistiques officielles à partir des données issues des logiciels métiers de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il devrait être procédé à l'agrégation des codes « natif » – afin que tous les acteurs partagent la même approche de la traite des êtres humains et l'identifient de la même manière – ainsi qu'à la définition d'indicateurs clairs et performants concernant la traite des êtres humains. À ce titre, la CNCDH recommande une meilleure coordination des services des ministères concernés chargés d'établir des statistiques.

PROCÉDURE PÉNALE ET POLITIQUE PÉNALE

Recommandation n° 10 :

La CNCDH recommande de mieux définir l'élément matériel de l'infraction de traite des êtres humains :

- en ajoutant à l'article 225-4-1 du code pénal la prévision de « l'échange ou le transfert du contrôle » exercé sur les victimes de la traite, conformément à l'article 2.1 de la directive n° 2011/36/UE du 5 avril 2011 ;
- en complétant le 3° de l'article 225-4-1 du code pénal, afin d'y inclure les vulnérabilités sociale et économique ;
- en supprimant l'exigence d'abus de la vulnérabilité de la victime, le texte devant se contenter de protéger la particulière vulnérabilité de cette dernière, due à son âge, sa maladie, etc. ;
- en précisant expressément l'indifférence du consentement de la victime.

Recommandation n° 11 :

La CNCDH recommande de mieux définir l'élément moral de l'infraction de traite des êtres humains. D'une part, de manière à éviter une mauvaise compréhension du sixième alinéa de l'article 225-4-1 du code pénal, il doit être précisé que « l'exploitation (...) est le fait pour quiconque de mettre la victime à sa propre

disposition ou à la disposition d'un tiers». La CNCDH recommande donc la correction de ce défaut rédactionnel. D'autre part, s'agissant du même alinéa, elle préconise de compléter la liste des infractions caractérisant une exploitation en ajoutant l'exploitation d'une personne réduite en esclavage (article 224-1 B du code pénal) et le commerce d'enfant (article 227-12 du code pénal). À ce propos, il convient en outre d'initier une réflexion sur l'éventuelle extension de l'exploitation aux mariages forcés.

Recommandation n° 12 :

S'agissant du champ d'application de la loi dans l'espace, la CNCDH recommande d'étendre la possibilité de poursuivre une personne de nationalité étrangère soupçonnée d'avoir commis à l'étranger une infraction de traite, dès lors qu'elle a sa résidence habituelle en France, ou encore lorsque la victime, également de nationalité étrangère, a sa résidence habituelle en France.

Recommandation n° 13 :

La CNCDH recommande de simplifier le jeu des circonstances aggravantes par le biais d'une amélioration des dispositions de l'article 225-4-2 I. du code pénal, dont le manque de clarté confine parfois à l'incohérence.

Recommandation n° 14 :

La CNCDH recommande un toilettage des textes, afin de limiter les doublons et donc les conflits de qualifications. À défaut, elle craint que la qualification de traite des êtres humains ne soit retenue en pratique que dans le cas où le projet d'exploitation ne se réalise pas, la traite étant une infraction formelle.

La CNCDH recommande de ne pas poursuivre et réprimer les victimes de traite. À cet égard, elle préconise le respect scrupuleux des dispositions de l'article 122-2 du code pénal. Elle recommande en conséquence la diffusion, par le ministre de la Justice, d'instructions générales appelant les parquets à relever la contrainte physique et/ou morale et à ne pas poursuivre les victimes pour lesquelles cette cause d'irresponsabilité pénale peut jouer.

Recommandation n° 15 :

La CNCDH recommande l'abrogation dans les plus brefs délais, des infractions de racolage public et de vente à la sauvette.

Recommandation n° 16 :

La CNCDH recommande d'améliorer la rédaction de l'article 2-22 du code de procédure pénale relatif à l'action civile exercée par les associations dont l'objet statutaire comporte la lutte contre la traite des êtres humains et l'esclavage. Il est en effet souhaitable :

- que ce texte se réfère à toutes les formes d'exploitation liées à la traite des êtres humains et non seulement à certaines d'entre elles ;
- que l'action de l'association soit recevable, dès lors que son objet statutaire est la lutte contre la précarité et/ou l'exclusion, et même sans le consentement de la victime, dès lors que l'association est reconnue d'utilité publique.

Recommandation n° 17 :

La CNCDH recommande d'étendre la compétence des inspecteurs du travail, afin qu'ils soient juridiquement autorisés à constater des infractions de traite des êtres humains (mise en œuvre de la mesure 13 du Plan d'action national).

Recommandation n° 18 :

La CNCDH recommande d'étendre à l'ensemble des faits d'exploitation le bénéfice du report du point de départ du délai de prescription à la majorité de la victime, mineure au moment des faits.

Recommandation n° 19 :

La CNCDH recommande d'accorder l'aide juridictionnelle à toutes les victimes de traite, quels que soient leur lieu de résidence, leur situation administrative ou leurs ressources.

Recommandation n° 20 :

Afin de veiller au respect de la vie privée de ces mêmes victimes, la CNCDH recommande :

- de fournir aux services de détection et de répression, aux préfetures et aux services publics chargés d'aider les victimes de traite ou d'exploitation les moyens nécessaires pour recevoir celles-ci dans des locaux garantissant la confidentialité des échanges ;
- de prévoir que le huis clos judiciaire est de droit lorsqu'une victime de traite ou d'exploitation en fait la demande ;
- de sensibiliser les médias sur le danger auquel ils peuvent exposer les victimes en révélant leur identité et leurs coordonnées.

Recommandation n° 21 :

Pour éviter que les victimes de traite ou d'exploitation ne subissent des pressions inutiles ou ne soient exposées à un danger de représailles, dans le cadre d'une procédure pénale, la CNCDH recommande de prendre toutes les précautions nécessaires à la garantie de leur sécurité. Il convient notamment :

- de former les agents des services de détection et de répression à l'évaluation des risques encourus par les victimes de traite ou d'exploitation ;
- de faire application, le cas échéant, des mesures relatives à la protection des témoins (articles 706-57 et suivants du code de procédure pénale) ;
- d'éviter leur confrontation aux auteurs et, lorsqu'elle est indispensable, de les informer de sa date et d'assurer leur sécurité aux abords immédiats du lieu de la confrontation ;
- d'ouvrir systématiquement une enquête lorsqu'elles disent être victimes de subornation de témoin (article 434-15 du code pénal) ;
- de les informer de la libération des mis en cause à l'issue de la procédure, et de celle des condamnés à l'issue de leur peine, y compris lorsqu'elles vivent à l'étranger.

Recommandation n° 22 :

Afin de protéger les victimes de traite ou d'exploitation ainsi que les membres de leur famille lorsqu'ils sont, de manière certaine, exposés à un risque de représailles, la CNCDH recommande :

- d'étendre la possibilité d'offrir une protection policière à l'ensemble des victimes de traite ou d'exploitation, ainsi qu'aux membres de leur famille tant qu'ils sont exposés à des pressions ou des représailles ;
- de réfléchir à l'opportunité de créer un service national spécialisé dans la protection des victimes, des témoins et des membres de leur famille, distinct des services de détection et de répression ;
- de renforcer la coopération internationale, afin d'organiser leur protection, y compris lorsque les personnes en danger demeurent à l'étranger.

Recommandation n° 23 :

Rappelant que les victimes de traite ou d'exploitation doivent pouvoir s'éloigner géographiquement du lieu où elles ont subi les faits, la CNCDH recommande :

- d'accroître les moyens du dispositif national d'accueil et de protection des victimes de traite ou d'exploitation en danger ;
- de prévoir un dispositif équivalent pour les victimes mineures en danger, en réservant des places dans des foyers d'accueil pour mineurs sur l'ensemble du territoire ;
- de renforcer la coopération internationale afin de rendre possible, à leur demande, la mise à l'abri des victimes de traite ou d'exploitation sur le territoire d'un autre État membre de l'UE.

IDENTIFICATION DES VICTIMES**Recommandation n° 24 :**

La CNCDH invite le ministère du Travail à se mobiliser pour que les négociations relatives à la signature d'une convention-cadre nationale de partenariat avec les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales de travailleurs de prévention de la traite des êtres humains aboutissent dans les plus brefs délais. Cette convention doit déterminer la nature et les modalités de mise en œuvre des différentes actions sur lesquelles s'engageront les signataires en matière de lutte contre la traite des êtres humains à des fins économiques.

Recommandation n° 25 :

La CNCDH invite le ministère du Travail à mettre en œuvre la mesure 13 du Plan d'action national. Elle recommande donc la modification de l'article L. 8112-2 du code du travail afin d'étendre les compétences de l'inspection de travail à la constatation et l'établissement de procès-verbal pour les infractions de traite, de travail forcé et de servitude. La CNCDH rappelle que cette extension de compétences doit s'accompagner d'une augmentation des moyens humains et de formation au sein de l'Inspection du travail. Cette modification pourrait intervenir soit par l'adoption de la proposition de loi relative aux pouvoirs de

l'Inspection du travail en cours de discussions au Parlement³, soit en vertu de l'article 261 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques⁴ qui dispose que : « le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi et modifiant le code du travail afin de renforcer le rôle de surveillance et les prérogatives du système d'inspection du travail, étendre et coordonner les différents modes de sanction et, en matière de santé et de sécurité au travail, réviser l'échelle des peines ».

Recommandation n° 26 :

CNCDH recommande aux pouvoirs publics de définir une politique ambitieuse en vue de soutenir et promouvoir le savoir-faire associatif précisément en matière d'identification des victimes de traite. Les moyens alloués aux associations doivent être renforcés.

Pour la CNCDH, le soutien apporté au travail des associations, prévu par la mesure 1.1 du plan d'action national, ne devrait pas consister dans le seul recrutement de médiateurs culturels. Il devrait avant tout s'attacher à renforcer le caractère multidisciplinaire des méthodes d'identification des victimes en systématisant la coopération des autorités compétentes avec les ONG spécialisées.

SENSIBILISATION

Recommandation n° 27 :

La CNCDH encourage le ministère de l'Éducation nationale à inclure explicitement la thématique de la traite des êtres humains dans le cadre de l'enseignement civique et moral. Parce qu'elle constitue une atteinte grave à la dignité humaine, la traite pourrait être incluse dans le chapitre consacré à « l'intégrité de la personne : respect des pairs et des adultes ».

AGIR SUR LES CAUSES STRUCTURELLES

Recommandation n° 28 :

La CNCDH recommande de :

- sanctionner l'exploitation de la prostitution comme une forme aggravée de l'exploitation d'autrui ;
- sanctionner effectivement le recours à la prostitution d'un mineur (article 225-12-1, alinéa 1, du code pénal) ;
- incriminer spécialement le fait de provoquer autrui à se prostituer ;
- rappeler que tout contrat de travail prévoyant l'accomplissement d'actes à caractère sexuel est nul de plein droit.

3. Assemblée nationale, *Proposition de loi n° 1848 relative aux pouvoirs de l'inspection du travail* enregistrée le 27 mars 2014 et présentée par Monsieur Bruno Le Roux & autres.

4. Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*.

Recommandation n° 29 :

Afin de garantir la protection de tout travailleur contre les violations du droit du travail dans les secteurs particulièrement touchés par la traite ou l'exploitation, la CNCDH recommande de ne pas imposer aux agents de l'inspection du travail de contrôler et dénoncer, dans l'exercice de leur fonction, la situation irrégulière des travailleurs étrangers ou de participer à des opérations visant à lutter contre l'immigration irrégulière.

La CNCDH rappelle par ailleurs l'importance de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et recommande aux autorités françaises d'inviter leurs partenaires européennes à en devenir parties.

Recommandation n° 30 :

La CNCDH recommande de reconnaître la nature qualifiée du travail domestique et du travail agricole saisonnier.

Lorsque les travailleurs domestiques ou agricoles sont logés par leur employeur, la CNCDH recommande d'envisager l'établissement d'un statut spécifique ou la création d'un dispositif permettant de rompre leur isolement et de réduire leur situation de vulnérabilité ou de dépendance à l'égard de leur employeur.

Concernant plus particulièrement les travailleurs migrants saisonniers, la CNCDH rappelle que doit leur être appliqué le droit commun du travail. Ce qui implique de :

- renouveler leur carte de séjour mention « salarié » pour une durée d'un an lorsqu'ils rompent leur contrat de travail en raison d'une violation de leurs droits constitutive d'une infraction pénale⁵ ;
- prolonger leur séjour en cas d'accident du travail ou de procédure engagée devant les juridictions prud'homales.

DROIT AU SÉJOUR**Recommandation n° 31 :**

La CNCDH recommande de déconnecter le bénéfice du délai de rétablissement et de réflexion de l'accès au séjour en intégrant dans le code de procédure pénale les dispositions relatives à ce délai.

Recommandation n° 32 :

La CNCDH recommande d'allonger le délai de réflexion et de rétablissement. Plutôt que de fixer une durée précise, il conviendrait de prévoir un « délai raisonnable », afin de prendre en compte la situation personnelle de chaque victime de traite. Ce délai ne saurait, en toutes hypothèses, être inférieur à trois mois.

5. L'article L.313-10, 1° du CESEDA prévoit le renouvellement de la carte de séjour mention « salarié » du travailleur migrant saisonnier uniquement lorsque l'employeur est à l'origine de la rupture du contrat dans les trois mois précédant son renouvellement.

Recommandation n° 33 :

La CNCDH recommande de renforcer l'effectivité du droit à l'information de toutes les victimes potentielles de traite, qu'elles coopèrent ou non avec les autorités. Il est impératif que ces dernières soient, dès leur identification, systématiquement informées dans une langue qu'elles comprennent et au besoin en recourant aux services d'un interprète :

- de leurs droits relatifs à l'accès au séjour et des conditions de délivrance des titres de séjour ;
- de leur droit de demander l'asile ;
- de leurs droits économiques et sociaux (le droit à un logement convenable et sûr, le droit d'accéder aux soins, le droit d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle, à l'enseignement ou à l'éducation, le droit à une allocation temporaire d'attente) ;
- de leur droit d'accéder à la justice et de demander une indemnisation ;
- de leurs droits procéduraux dans le cadre des instances civiles et pénales relatives aux faits de traite dont elles ont pu faire l'objet (comme notamment le droit à l'assistance d'un avocat, le droit d'obtenir l'aide juridictionnelle, le droit de témoigner sous anonymat, le droit à une protection policière spécifique).

Recommandation n° 34 :

Afin d'empêcher une catégorisation extrême des titres de séjour et leurs conséquences discriminatoires, la CNCDH recommande que la loi énonce clairement que toute victime étrangère de traite est en droit de séjourner sur le territoire français, qu'elle coopère ou non avec les autorités judiciaires. Cette coopération ne saurait au demeurant être considérée comme un critère objectif justifiant la mise en œuvre d'un régime différent, voire moins favorable en cas de non coopération. À cet égard, la CNCDH se doit de rappeler que la délivrance d'un titre de séjour est le préalable à l'intégration et non la récompense de celle-ci ou d'un comportement jugé, à tort ou à raison, opportun par les autorités et pouvoirs publics, ou encore utile à ceux-ci.

Recommandation n° 35 :

La CNCDH recommande que les victimes de traite puissent bénéficier de la délivrance d'un titre pluriannuel de plein droit, sans passer au préalable par celle d'une carte temporaire. À défaut, elle recommande *a minima* que la délivrance des cartes de séjour temporaire ne soit plus laissée à la discrétion de l'administration, comme c'est actuellement le cas dans le CESEDA. Ces dernières cartes doivent être délivrées de plein droit.

DROIT D'ASILE**Recommandation n° 36 :**

La CNCDH recommande de consacrer dans le CESEDA la définition donnée par le HCR des motifs de craintes de persécution tenant à l'appartenance à un certain groupe social.

Recommandation n° 37 :

La CNCDH recommande d'interpréter et de mettre en œuvre l'article 5 du règlement Dublin III. relatif à l'organisation de l'entretien individuel, dans le sens de la consécration d'une garantie procédurale au bénéfice des victimes potentielles de TEH. Pour la CNCDH, les fonctionnaires en charge de mener cet entretien doivent impérativement procéder à la détection et à l'identification de telles victimes. Pour cela, ils doivent bénéficier de formations adaptées.

Recommandation n° 38 :

La CNCDH recommande une application systématique par la France des clauses discrétionnaires de l'article 17 du règlement Dublin III en cas de risque manifeste d'atteinte aux droits de l'homme dans le pays de renvoi. Un échange entre les autorités françaises, le HCR ou toute autre organisation (gouvernementale ou non), et, le cas échéant, le Bureau européen d'appui en matière d'asile pouvant avoir connaissance de la situation dans ce pays, devrait permettre de statuer promptement.

Recommandation n° 39 :

La CNCDH recommande d'adapter les règles procédurales gouvernant le traitement de la demande d'asile aux spécificités relatives aux victimes de TEH, celles-ci devant, comme l'exige le droit dérivé de l'UE, impérativement bénéficier de garanties spéciales. À ce titre, la CNCDH recommande tout particulièrement :

- de garantir à ces personnes un accompagnement juridique et social adapté, ce qui suppose en amont que le personnel des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile bénéficie de formations solides et dispose d'outils d'identification des victimes potentielles de TEH ;
- d'améliorer l'identification des victimes de traite par les agents de l'OFPRA, notamment par le biais de la coordination des synergies et du renforcement des liens entre l'OFPRA et les associations ;
- d'améliorer les modalités concrètes d'intervention du tiers lors de l'entretien mené à l'OFPRA, fixées par la décision du Directeur général en date du 30 juillet 2015. Il ne faudrait pas que l'exclusion de toute possibilité de report d'entretien en cas d'absence du tiers (avocat ou représentant d'une association) et l'absence de possibilité pour ce dernier d'intervenir au cours de l'entretien entravent l'identification effective d'une victime potentielle de traite ;
- de classer obligatoirement en procédure normale les deuxièmes demandes d'asile, d'une part, lorsqu'elles sont formées par des personnes qui s'auto-identifient en tant que victime de traite, d'autre part, lorsqu'un ou plusieurs indices laissent présumer qu'une personne est victime de tels faits.

Recommandation n° 40 :

La CNCDH recommande de compléter l'article L. 723-6 alinéa 8 du CESEDA prévoyant la possibilité pour le demandeur d'asile de se présenter à l'entretien OFPRA accompagné d'un avocat ou d'un représentant d'une association. Ces dispositions devraient permettre l'habilitation des associations luttant contre toutes les catégories d'exploitation visées par la traite.

Recommandation n° 41 :

La CNCDH recommande d'améliorer l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile victimes potentielles de traite. Il est plus que jamais nécessaire de consacrer des moyens conséquents – en technique et en personnel – à l'identification des demandeurs d'asile potentiellement victimes de traite, afin de les orienter vers les dispositifs d'accueil et d'hébergement spécifiques et protecteurs. Cette identification pourra intervenir dans le cadre de l'évaluation sociale réalisée par les travailleurs sociaux accomplissant leurs missions au sein des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile. De plus, afin de pouvoir, le cas échéant, réorienter les demandeurs d'asile déjà hébergés en CADA vers ces dispositifs spécifiques, le personnel des CADA doit également être spécialement formé aux spécificités de la traite des êtres humains et disposer d'outils d'identification.

PRISE EN CHARGE ET ACCOMPAGNEMENT**Recommandation n° 42 :**

Afin que toute victime de traite ou d'exploitation reçoive, systématiquement, au plus tôt et dans une langue qu'elle comprend, les informations nécessaires à ce qu'elle soit rétablie dans ses droits économiques et sociaux, la CNCDH recommande de fournir à tout service, association, syndicat susceptible d'être en contact avec une victime de traite, les outils nécessaires à une bonne communication des informations. Ces informations doivent porter, au minimum sur :

- le droit à un logement convenable et sûr ;
- le droit d'accéder aux soins ;
- le droit d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle, à l'enseignement ou à l'éducation ;
- le droit à une allocation temporaire d'attente ;
- le droit d'accéder à la justice

la possibilité de s'éloigner géographiquement du lieu où elle a subi les faits ;

le nom des services, associations et syndicats susceptibles de lui venir en aide.

Recommandation n° 43 :

La CNCDH recommande que l'article R. 316-1 du CESEDA soit complété, afin que les services de police et de gendarmerie aient l'obligation d'informer systématiquement les victimes de traite de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre à cette fin.

Recommandation n° 44 :

De manière à ce que les victimes étrangères de traite ou d'exploitation puissent effectivement se rétablir physiquement et psychologiquement, la CNCDH recommande :

de reconnaître à toute victime, *a minima*, le bénéfice de l'aide médicale d'État (AME) sans tenir compte de la durée de leur résidence sur le territoire français d'assurer une prise en charge effective et adaptée du suivi psychologique des victimes de traite et des membres de leur famille, en particulier de leurs enfants

Recommandation n° 45 :

La CNCDH recommande de favoriser l'autonomie des victimes de traite en leur garantissant un accès au marché du travail, à la formation professionnelle et à

l'enseignement, notamment du français, sur le modèle du régime applicable aux réfugiés, afin de ne pas les maintenir dans une situation de vulnérabilité ou de dépendance.

Recommandation n° 46 :

Pour assurer le versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA) aux victimes de traite ou d'exploitation qui doit leur permettre de remédier à leur situation de détresse et favoriser leur réintégration sociale, la CNCDH recommande que l'ATA :

- bénéficie à toute victime de traite ou d'exploitation se trouvant dans une telle situation, sans condition de coopération avec les autorités judiciaires ;
- soit immédiatement versée et à défaut, ait un effet rétroactif ;
- soit revalorisée de manière à effectivement leur offrir des « conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance », conformément à la Convention de Varsovie.

La CNCDH recommande également que les victimes de traite ou d'exploitation puissent prétendre au revenu de solidarité active (RSA) sans que leur soit opposée la condition énoncée à l'article L.262-42° du code de l'action sociale et des familles⁶.

PRISE EN CHARGE DES MINEURS VICTIMES DE TRAITE ET D'EXPLOITATION

Recommandation n° 47 :

La CNCDH estime que la lutte contre la traite des mineurs doit passer par la protection et l'accompagnement des enfants et la réparation. À ces fins, la CNCDH demande aux pouvoirs publics :

- d'assurer l'entière protection des mineurs victimes de traite. Ces mineurs doivent sur l'ensemble du territoire relevant de la République française être toujours considérés comme victimes, et non être considérés comme « délinquants » ou « migrants irréguliers » ; la présomption de minorité doit, en cas de doute, leur être automatiquement accordée ; et la transition vers la majorité préparée et accompagnée au-delà de 18 ans. Ces mineurs doivent recevoir systématiquement le soutien d'un administrateur *ad hoc*, s'ils sont isolés ou en danger dans leur famille et l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être pris en compte.
- De faire bénéficier ces mineurs d'un accompagnement et d'une prise en charge inconditionnels et adaptés à leur situation. La coordination étroite et constante entre les services publics et les associations travaillant auprès de ces mineurs victimes ou potentielles victimes est impérative. Elle doit leur offrir les

6. Article L.262-42° du code de l'action sociale et des familles : « Le bénéfice du revenu de solidarité active est subordonné au respect, par le bénéficiaire, des conditions suivantes :

2° Etre français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. Cette condition n'est pas applicable :

a) Aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents ;

b) Aux personnes ayant droit à la majoration prévue à l'article L. 262-9, qui doivent remplir les conditions de régularité du séjour mentionnées à l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale. »

conditions d'accès aux droits fondamentaux leur assurant l'accès à la santé, un hébergement sécurisant, une éducation adaptée, une formation, des conditions de vie décentes... sans négliger l'accès à la culture et aux loisirs. Cela suppose un engagement clair de l'État par des financements pérennes, une concertation et une mutualisation constante des approches et des moyens d'accès aux droits avec le réseau des associations spécialisées.

– De veiller à mettre en œuvre des dispositifs de réparation pour ces mineurs victimes. Dans le suivi de ces jeunes, les instances publiques doivent intégrer la notion de long terme sur tous les plans (justice, formation, conditions de vie). Elles doivent particulièrement veiller à ce que le passage à la majorité ne casse pas ce processus de réparation et s'intègre à la reconstruction du jeune.

COOPÉRATION INTERNATIONALE

Recommandation n° 48 :

La CNCDH encourage le Gouvernement à poursuivre sa politique de promotion de la ratification et de la mise en œuvre des instruments pertinents en matière de traite des êtres humains dans les enceintes internationales.

Recommandation n° 49 :

Le Gouvernement pourrait entamer une réflexion sur les interactions envisageables entre le plan d'action national contre la traite des êtres humains et le plan national « Femmes, Paix et Sécurité » ainsi que sur la coordination nécessaire qu'il conviendrait d'assurer entre ces deux plans pour mettre en œuvre de manière effective l'ensemble des mesures prévues. À cet égard, la France pourrait soutenir l'inscription de la problématique de la traite des êtres humains à l'agenda « Femmes, Paix et Sécurité »

Recommandation n° 50 :

Afin d'harmoniser et d'assurer une cohérence entre les pratiques des 28 pays membres de l'Union européenne, la France devrait mobiliser ses partenaires européens pour encourager l'élaboration et la mise en œuvre de lignes directrices visant à lutter efficacement contre la traite.

Recommandation n° 51 :

La CNCDH encourage la France à continuer à verser des contributions financières de montants au moins équivalents aux autres années aux organisations internationales pertinentes en matière de lutte contre la criminalité organisée, et plus spécifiquement eu égard à la lutte contre la traite des êtres humains.

Recommandation n° 52 :

La CNCDH encourage les autorités françaises à dupliquer ses actions bilatérales de coopération en matière de prévention de la traite des êtres humains, en allant au-delà d'une approche essentiellement régionale. À ce titre, des actions de coopération pourraient être mises en place par le biais de jumelages, d'échanges d'expertise réguliers, d'informations et autres bonnes pratiques, entre la France, et éventuellement d'autres États ou organisations internationales, et

les pays d'origine ou de transit des victimes de traite. La CNCDH rappelle que ces actions de coopération sont nécessaires pour prévenir les phénomènes de traite et protéger efficacement les victimes.

Recommandation n° 53 :

La CNCDH recommande au gouvernement de continuer à mobiliser les ambassades situées dans les pays d'origine de la traite à destination de la France. Elle appelle le Gouvernement à aller plus loin dans sa démarche et à mobiliser également ses consulats pour que ceux-ci mènent des actions de prévention à destination de potentielles victimes de traite. Elle invite également le ministère des Affaires étrangères à recenser les bonnes pratiques déjà mises en œuvre par certaines ambassades afin d'établir dans un *vade-mecum* des actions de prévention de la traite des êtres humains à destination des ambassades et consulats, qui permettrait au personnel diplomatique de mieux agir en présence de potentielles victimes.

COOPÉRATION JUDICIAIRE INTERNATIONALE

Recommandation n° 54 :

La CNCDH recommande aux autorités françaises de renforcer leur action diplomatique pour développer et soutenir la coopération judiciaire en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Dans ce sens, elle doit en priorité encourager l'adhésion à des instruments multilatéraux. Et, pour assurer la pleine efficacité de ces derniers, la CNCDH recommande également aux autorités françaises de ne pas remettre en cause, dans le cadre d'accords bilatéraux, l'ordre juridique que la diplomatie française a contribué à élaborer dans un cadre multilatéral, afin de lutter contre l'impunité et de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains. Si toutefois, l'option d'une coopération bilatérale en matière d'entraide judiciaire devait néanmoins être engagée, il est plus nécessaire que jamais qu'elle soit fondée sur le respect de l'État de droit et de l'indépendance de la justice dans les deux pays.

Recommandation n°55 :

La CNCDH recommande à l'État de soutenir, dans le cadre européen et international, le plan d'action d'EUROJUST qui appelle à :

- favoriser l'échange d'informations opérationnelles au niveau européen, en alimentant les bases de données existant au sein d'EUROPOL;
- étendre le champ des enquêtes, ainsi qu'à initier des poursuites coordonnées et des investigations communes;
- développer les échanges d'informations (formels et informels) sur les investigations et poursuites en cours et sur les questions procédurales;
- promouvoir la formation et la spécialisation des magistrats par l'EJTN (réseau européen de formation des autorités judiciaires);
- promouvoir la formation et la spécialisation des fonctionnaires de police par CEPOL;
- renforcer la coopération avec les pays tiers.

Recommandation n° 56 :

La CNCDH recommande d'étoffer les réseaux de points de contact, comme le suggère pertinemment le récent *Livre blanc sur le crime organisé transnational*, rédigé par le Comité européen pour les problèmes criminels, sous l'égide du Conseil de l'Europe. Elle recommande également de soutenir la création d'un interlocuteur central de référence.

Recommandation n° 57 :

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de soutenir leurs efforts dans le sens de la création d'équipes communes d'enquête⁷ pour des affaires de traite des êtres humains. En la matière, la CNCDH recommande d'améliorer la formation des magistrats et des enquêteurs. Elle recommande également de renforcer le nombre et les moyens alloués aux magistrats de liaison français à l'étranger.

Recommandation n° 58 :

La CNCDH recommande à la France d'engager une action diplomatique et des moyens conséquents pour soutenir :

- l'engagement d'une réflexion sur l'uniformisation du langage juridique ;
 - la création d'un lexique juridique d'équivalence dans les principales langues ;
 - la création d'un service central de traduction, auquel toutes les juridictions des États membres pourraient s'adresser avec la garantie d'une traduction à bref délai par des professionnels maîtrisant les différents systèmes juridiques des États membres ;
 - la création d'un formulaire européen unique de demande d'entraide ;
- la mise en place d'un circuit simple et innovant dans l'exécution de la demande d'entraide (rédaction d'une mission claire traduite dans la langue de l'État requis, à défaut en anglais ; contact individuel et personnalisé entre le magistrat requérant et le magistrat requis, notamment lors de la rédaction de la demande ;
- demande effective par le magistrat requérant d'autorisation de déplacement dans l'État requis pour assister avec les enquêteurs à la mise en œuvre de la demande d'entraide ; suivi téléphonique régulier tout au long de son exécution).

7. Les équipes communes d'enquête sont issues de l'article 13 de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, signée à Bruxelles, le 29 mai 2000 entre les États membres de l'Union Européenne, et de la décision-cadre du 13 juin 2002.

Prévu aux articles 695-2 à 695-3 du code de procédure pénale, les équipes communes d'enquête permettent de développer entre les États des stratégies communes d'enquête et de partager des objectifs de lutte contre la criminalité organisée transfrontalière. Ces équipes associent des magistrats et des enquêteurs de deux pays au sein d'une même entité dans une affaire présentant un intérêt pénal commun aux deux États. La grande souplesse de ce mécanisme permet aux autorités judiciaires et aux services concernés d'échanger des renseignements, de mener des opérations d'investigations conjointes et de coordonner l'exercice des poursuites pénales dans les deux pays.

ANNEXES

Annexe 1

LISTES DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Liste des personnes auditionnées

Acteurs institutionnels (par ordre chronologique décroissant)

Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH) : M. Jean-Marc Droquet, commissaire divisionnaire de l'OCRTEH (8 septembre 2015).

Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) : M. Pascal Brice, directeur de l'OFPRA (3 juillet 2015).

Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) : Mme Élisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la MIPROF (30 juin 2015 et 14 octobre 2014).

Bureau de lutte contre la criminalité, le terrorisme et le blanchiment (BULCO) : M. Damien Martinelli, chef du BULCO (29 mai 2015).

Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) : M. Christophe Soullez (26 mai 2015).

Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) : M. Jean-Baptiste Carpentier, directeur de TRACFIN (13 avril 2015).

Ambassadrice aux droits de l'homme : Mme Patriziana Sparacino-Thiellay, (1^{er} avril 2015).

Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) : M. Gilles Séraphin, directeur ; Mme Elsa Keravel, magistrate, chargée de mission ; Mme Anne Oui, coordinatrice ; Mme Flora Bolter, chargée d'études ; Mme Marie-Paule Martin-Blachias, directrice générale du GIPED (Groupement d'intérêt public Enfance en danger) (31 mars 2015).

Ambassadrice contre la criminalité organisée : Mme Michèle Ramis, (27 mars 2015).

Brigade de protection des mineurs (BPM) : M. Wilfrid Frémond, chef adjoint de la BPM (13 mars 2015).

Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe (GRETA) : M. Nicolas Le Coz, président (25 novembre 2014).

Haut-Conseil à l'égalité femmes-hommes (HCEfh) : Mme Danièle Bousquet, présidente ; M. Romain Sabathier, secrétaire général ; Mme Caroline Ressot, responsable des affaires juridiques (13 novembre 2014).

Société civile (par ordre chronologique décroissant)

Confédération générale du travail (CGT) de Paris : Mme Marilyne Poulain, permanente de l'UD-CGT commerces et services de Paris et M^e Maxime Cessieux, avocat des salariées du 57 boulevard de Strasbourg (24 septembre 2015).

Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » : Mme Geneviève Colas, coordinatrice et responsable du pôle traite des êtres humains, mineurs isolés et justice juvénile du Secours catholique-Caritas France (7 septembre 2015 et 6 novembre 2014).

Organisation internationale contre l'esclavage moderne (OICEM) : Mme Nagham Hriech Wahabi, directrice de l'OICEM (6 juillet 2015).

Dispositif national Ac. Sé (Accueil et protection des victimes de la traite) : M. Patrick Hauvuy, directeur, et Mme Federica Marengo, coordinatrice du Dispositif national Ac. Sé (2 décembre 2014).

Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) : M. Yves Veyrier, secrétaire confédéral chargé de la presse et l'OIT, et Mme Marjorie Alexandre, assistante confédérale (25 novembre 2014).

Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) : Mme Sylvie O'Dy, présidente, et Mme Bénédicte Bourgeois, juriste-plaidoyer (19 novembre 2014).

Hors la Rue : M. Guillaume Lardanchet, directeur, et M. Alexandre Leclève, administrateur (12 novembre 2014).

End Child Exploitation in Asian Tourism (ECPAT) France : Mme Éléonore Chiossone, conseillère technique, et Mme Alice Tallon, assistante recherche et plaidoyer (1^{er} septembre 2014).

Personnalités qualifiées (par ordre chronologique décroissant)

Mme Isabelle Toulemonde, avocate, procureure près la cour d'appel de Paris (7 septembre 2015).

M. Rouheddin Kordalivand, docteur en droit, auteur d'une thèse intitulée *Les Atteintes esclavagistes à la personne humaine* (6 juillet 2015).

Mme Johanne Vernier, juriste, rédactrice pour la CNCDH de l'étude *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, 2009 (17 novembre 2014).

Liste des contributions écrites reçues

Acteurs institutionnels (par ordre alphabétique)

Ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes.

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Direction générale de l'enseignement scolaire, Bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité (DGESCO).

Ministère de l'Intérieur.

Ministère de la Justice, Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), sous-direction de la justice pénale spécialisée, Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment.

Ministère des Outre-mer.

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, Direction générale du travail (DGT).

Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP).

Société civile (par ordre alphabétique)

Dispositif national Ac. Sé : il propose une mise à l'abri et une prise en charge globale aux personnes majeures, victimes de la traite des êtres humains, en danger localement et nécessitant un éloignement géographique.

Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » : c'est un réseau créé pour une lutte plus efficace contre toutes les formes de ce déni des droits humains. Créé par le Secours catholique en 2007, il regroupe 25 associations françaises engagées de façon directe ou indirecte avec les victimes, en France ou/et à l'international.

Comité contre l'esclavage moderne (CEEM) : il accueille et accompagne les victimes de traite des êtres humains à des fins économiques.

End Child Exploitation in Asian Tourism (ECPAT) France : ONG française dont la mission est de lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, mais aussi contre toutes les formes de traite des enfants.

Hors la Rue : association visant à favoriser et à rendre effectif l'accès au droit des mineurs étrangers en danger dans un contexte migratoire.

Organisation internationale contre l'esclavage moderne (OICEM) : ONG accompagnant des enfants, des femmes et des hommes victimes de toutes les formes actuelles de la traite des êtres humains et de l'esclavage.

Annexe 2

BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES UTILES

Textes et instruments juridiques internationaux

Nations unies

Assemblée générale (par ordre chronologique décroissant)

Assemblée générale des Nations unies, *Traite des femmes et des filles*, Résolution A/RES/69/149, 18 décembre 2014.

Assemblée générale des Nations unies, *Amélioration de la coordination de l'action contre la traite des personnes*, Résolution A/RES/68/192, 18 décembre 2013.

Assemblée générale des Nations unies, *Plan d'action mondial pour la lutte contre la traite des personnes*, Résolution A/RES/64/293, 12 août 2010.

Assemblée générale des Nations unies, *Amélioration de la coordination des efforts déployés pour lutter contre la traite des personnes*, Résolution A/RES/61/180, 20 décembre 2006.

Assemblée générale des Nations unies, *Traite des femmes et des filles*, Résolution A/RES/61/144, 19 décembre 2006.

Assemblée générale des Nations unies, *Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, dit Protocole de Palerme, Résolution 55/25, 15 novembre 2000, entré en vigueur le 25 décembre 2003. Disponible sur <http://goo.gl/KK1D3l>

Assemblée générale des Nations unies, *Renforcement de la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre la traite des personnes et d'en protéger les victimes*, Résolution A/RES/58/137, 22 décembre 2003.

Assemblée générale des Nations unies, *Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée*, Résolution 55/25, 15 novembre 2000, entrée en vigueur le 29 septembre 2003. Disponible sur <http://goo.gl/D1bYXF>

Assemblée générale des Nations unies, *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*, Résolution A/RES/54/263, 25 mai 2000, entré en vigueur le 18 janvier 2002. Disponible sur <http://goo.gl/Ty5urX>

Assemblée générale des Nations unies, *Convention internationale des droits de l'enfant*, Résolution 44/25, 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990. Disponible sur <http://goo.gl/Zc9NXO>

Assemblée générale des Nations unies, *Convention internationale des droits de l'enfant*, Résolution 44/25 du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*, Résolution 40/34, 29 novembre 1985.

Assemblée générale des Nations unies, *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, Résolution 34/180, 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981. Disponible sur <http://goo.gl/mvc1dZ>

Assemblée générale des Nations unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Résolution 2200 À (XXI), 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976. Disponible sur <http://goo.gl/8I5ezR>

Assemblée générale des Nations unies, *Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui*, Résolution 317 (IV), 2 décembre 1949, entrée en vigueur le 25 juillet 1951. Disponible sur <http://goo.gl/m55Prv>

Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Résolution 217 A (III), 10 décembre 1948. Disponible sur <http://goo.gl/RSDO>

Haut-Commissariat aux droits de l'homme (par ordre chronologique décroissant)

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, 15 novembre 2000, Travaux préparatoires, A/AC.254/CRP [indisponible en ligne]. Disponible sur : <http://goo.gl/KK1D3l>.

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, 15 novembre 2000, Notes interprétatives, A/55/383/Add.1. Disponible sur <https://goo.gl/iBXh6R> [anglais]

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, 15 novembre 2000, Notes interprétatives, a/55/383/Add.3. Disponible sur <https://goo.gl/zsKu6j>

Conseil des droits de l'homme (par ordre chronologique décroissant)

Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Mandate of the Special Rapporteur on trafficking in Persons, Especially in Women and Children*, Résolution A/HRC/26/L.19 26^e session du Conseil des droits de l'homme, 26 juin 2014.

Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Mandate of the Special Rapporteur on trafficking in Persons, Especially in Women and Children*, Résolution A/HRC/RES/17/1, 17^e session du Conseil des droits de l'homme, 16 juin 2011.

Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapporteur spécial sur les formes contemporaines d'esclavage*, Résolution 6/14, 28 septembre 2007.

Commission des droits de l'homme des Nations unies, *Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, Résolution 1990/68, 7 mars 1990.

Conseil économique et social (par ordre chronologique décroissant)

Conseil économique et social des Nations unies, *Strategy for the Period 2012-2015 for the United Nations Office on Drugs and Crime*, Résolution E/RES/2012/12, 10 août 2012.

Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions pratiques analogues à l'esclavage, adoptée par une conférence de plénipotentiaires réunie en application des dispositions de la résolution 608 (XXI) du Conseil économique et social, 30 avril 1956, entrée en vigueur le 30 avril 1957.

Cour pénale internationale et Tribunaux pénaux internationaux (par ordre chronologique décroissant)

Statut actualisé du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, septembre 2009.

Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Chambre d'appel, *Procureur c. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac et Zoran Zukovic*, 12 juin 2002.

Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime (par ordre chronologique décroissant)

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Strengthening the implementation of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, Résolution 7/1 de la 7^e session de la Conférence des États parties à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, Vienne, 9-10 octobre 2014. Disponible sur <https://goo.gl/qHKZfE> [anglais]

Société des Nations (par ordre chronologique décroissant)

Société des Nations, *Convention relative à la répression de la traite des femmes majeures*, 11 octobre 1933, entrée en vigueur le 15 septembre 1934.

Société des Nations, *Convention relative à l'esclavage*, 25 septembre 1926, entrée en vigueur le 9 mars 1927.

Société des Nations, *Convention internationale pour la suppression de la traite des femmes et des enfants*, 30 sept. 1921, entrée en vigueur le 1^{er} février 1926.

Société des Nations, *Convention internationale relative à la répression de la traite des Blanches*, 4 mai 1910, entrée en vigueur 1^{er} février 1926.

Société des Nations, *Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de traite des Blanches*, 18 mai 1904, entrée en vigueur 18 juillet 1905.

Organisation internationale du travail (OIT) (par ordre chronologique décroissant)

Conférence internationale du travail, *Protocole à la Convention n° 29, protocole relatif à la Convention sur le travail forcé*, 1930, 11 juin 2014, non encore en vigueur.

Conférence internationale du travail, *Recommandation R203 sur le travail forcé (mesures complémentaires)*, 11 juin 2014.

Conférence internationale du travail, *Convention n°182 sur les pires formes de travail des enfants*, 17 juin 1999, entrée en vigueur le 19 novembre 2000.

Conférence internationale du travail, *Recommandation n° 190 sur l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination*, 17 juin 1999.

Conférence internationale du travail, *Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé*, 25 juin 1957, entrée en vigueur le 17 janvier 1959.

Conférence internationale du travail, *Convention n° 29 sur le travail forcé*, 28 juin 1930, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1932.

Conseil de l'Europe

Conventions et assimilés (par ordre chronologique décroissant)

Conseil de l'Europe, *Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties*, 17 juin 2009, modifiées le 21 novembre 2014.

Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 28 janvier 2013.

Conseil de l'Europe, *Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (dite Convention de Lanzarote)*, 25 octobre 2007, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Disponible sur <https://goo.gl/TYnkGC>

Conseil de l'Europe, *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (dite Convention de Varsovie)*, 16 mai 2005, entrée en vigueur le 1^{er} février 2008. Disponible sur <https://goo.gl/DKA62r>

Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, Varsovie, 16 mai 2005.

Conseil de l'Europe, *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Disponible sur <https://goo.gl/DKA62r>

Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) *(par ordre chronologique décroissant)*

Cour européenne des droits de l'homme, 11 octobre 2012, *C. N. et V. c. France*, req. n° 67724/09.

Cour européenne des droits de l'homme, 5 juillet 2011, *Rahimi c. Grèce*, req. n° 7687/08, parag. 87.

Cour européenne des droits de l'homme, 7 janvier 2010, *Rantsev c. Chypre et Russie*, req. n° 25965/04.

Cour européenne des droits de l'homme, 26 juillet 2005, *Siliadin c. France*, req. n° 73316/01.

Union européenne

Charte

Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 2000/C 364/01, Journal officiel des Communautés européennes, 18 décembre 2000. Disponible sur <http://goo.gl/n9z5vG>

Directives et règlements (par ordre chronologique décroissant)

Directive 2013/95/UE du Parlement européen et du conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), 26 juin 2013.

Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, et remplaçant la décision-cadre 2011/220/JAI du Conseil, 25 octobre 2012.

Directive 2011/93/UE du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, 13 décembre 2011.

Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, 13 décembre 2011.

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, 5 avril 2011. Disponible sur : <http://goo.gl/Orahr9>.

Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 18 juin 2009.

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 16 décembre 2008.

Directive n° 2004/81/CE du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, 29 avril 2004.

Règlement (CE) no 2201/2003 du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000, 27 novembre 2003.

Textes juridiques français

Lois (par ordre chronologique décroissant)

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR.

Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

Loi n° 2012-1167 du 19 octobre 2012 autorisant l'approbation de l'accord d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigeria.

Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Projet de loi

Projet de loi n° 630 autorisant la ratification du Protocole relatif à la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé 1930, enregistré à la présidence du Sénat le 15 juillet 2015.

Propositions de loi

Assemblée nationale, Proposition de loi n° 533 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, adoptée en deuxième lecture par le Sénat le 14 octobre 2015 (en attente de la convocation d'une commission mixte paritaire).

Assemblée nationale, Proposition de loi n° 1848 relative aux pouvoirs de l'inspection du travail, enregistrée le 27 mars 2014 et présentée par M. Bruno Le Roux et autres.

Décrets et règlements (par ordre chronologique décroissant)

Décret n° 2013-7 du 3 janvier 2013 portant création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains.

Décret n° 2007-1352 du 13 septembre 2007 relatif à l'admission au séjour, à la protection, à l'accueil et à l'hébergement des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Accord du 1^{er} février 2007 relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français et à leur retour dans leur pays d'origine.

Décret n° 2003-220 du 7 mars 2003 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation, signé à Paris le 4 octobre 2002.

Accord France-Roumanie du 4 octobre 2002 relatif à la coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République Française et à leur retour dans le pays d'origine ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation.

Circulaires et instructions (par ordre chronologique décroissant)

Instruction du ministère de l'Intérieur du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme, NOR : INTV1501995N.

Circulaire du ministère de la Justice du 22 janvier 2015, de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, NOR : JUSD1501974C.

Circulaire du ministère de la Justice du 31 mai 2013, relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, NOR : JUSF1314192C.

Note-express n° 79000, GEND/DOE/SDPJ/BPJ, Direction générale de la gendarmerie nationale, 5 octobre 2012.

Circulaire du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé du 8 septembre 2011 relative à des points particuliers de la réglementation de l'aide médicale de l'État, notamment la situation familiale et la composition du foyer (statut des mineurs), NOR : ETSS1124699C.

Circulaire du ministère de l'Immigration du 5 février 2009, portant sur les conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires, NOR : IMIM0900054C.

Circulaire du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement du 5 octobre 2005 relative à la délivrance d'autorisations de travail aux mineurs et jeunes majeurs étrangers isolés en vue de conclure un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, NOR : SANN0530396C.

Circulaire du ministère de la Justice du 14 avril 2005 prise en application du décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, NOR : JUSC0520090 C.

Circulaire du ministère de la Justice du 10 juin 2003, présentant des dispositions de droit pénal de la loi n° 2003-239 du 18 mars pour la sécurité intérieure et de la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, NOR : JUSD0330082C.

Plans d'action

Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, *Plan d'action national contre la traite des êtres humains, 2014-2016*, présenté en Conseil des ministres le 14 mai 2014.

Commission nationale de lutte contre le travail illégal, *Plan national de lutte contre le travail illégal, 2013-2015*.

Jurisprudence

Conseil constitutionnel (par ordre chronologique décroissant)

Conseil constitutionnel, décision n° 2014-448 QPC du 6 février 2015.

Conseil constitutionnel, décision n° 2010-614 DC du 4 novembre 2010.

Conseil constitutionnel, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003.

Conseil d'État (par ordre chronologique décroissant)

Conseil d'État, 30 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine et autres, nos 371415, 371730, 373356, mentionnés dans les tables du recueil Lebon.

Conseil d'État, 15 juin 2012, n° 339209, inédit au recueil Lebon.

Conseil d'État, juge des référés, 10 août 2011, n°351324, inédit au recueil Lebon.

Conseil d'État, juge des référés, 21 juillet 2011, n°350760, inédit au recueil Lebon.

Conseil d'État, juge des référés, 19 novembre 2010, n°344286, publié au recueil Lebon.

Conseil d'État, 19 juillet 2010, n° 341289, inédit au recueil Lebon.

Conseil d'État, 1^{re} et 6^e sous-sections réunies, 7 octobre 2006, Association AIDES et autres, n° 285576, publié au recueil Lebon.

Cour de cassation (par ordre chronologique décroissant)

Cour de cassation, chambre criminelle, 26 mai 2009, n° 08-85.601, publié au bulletin.

Cour de cassation, chambre criminelle, 7 décembre 2005, n° 05-81.316, publié au bulletin.

Cour de cassation, chambre criminelle, 4 novembre 1992, n° 91-86938, publié au bulletin.

Cour de cassation, chambre criminelle, 6 mai 1953, publié au bulletin.

Cours d'appel (par ordre chronologique décroissant)

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 1^{er} mars 2012, X., n° 11BX02357.

Cour administrative d'appel de Paris, 11 octobre 2011, Kamagate, n° 09PA03778.

Cour administrative d'appel de Nantes, 14 novembre 2008, X., n° 08NT01295.

Cour administrative d'appel de Nancy, 2 octobre 2008, X., n° 08NC00283.

Cour d'appel de Paris, 7 décembre 2004, n°04/08249.

Tribunaux administratifs (par ordre chronologique décroissant)

Tribunal administratif de Paris, 15 janvier 2015, Mekuriyaw, n° 1420523/6-2.

Tribunal administratif de Rouen, 12 mars 2013, n° 1300620.

Tribunal administratif de Paris, 18 octobre 2011, Mme D. Conde, n° 1006355/3-3.

Tribunal administratif de Paris, 22 septembre 2011, Mme L. R. Fanghou Hoketchiang, n° 0915238 et n° 1003246.

Rapports de référence

Nations unies

Haut-Commissariat aux droits de l'homme (par ordre chronologique décroissant)

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants*, Maria Grazia Giammarinaro, A/HRC/28/38, 29^e session du Conseil des droits de l'homme, 31 mars 2015.

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, sur la deuxième réunion consultative consacrée au renforcement des partenariats avec les rapporteurs nationaux sur la traite des personnes et mécanismes équivalents*, Maria Grazia Giammarinaro, A/HRC/29/38/Add.2, 29^e session du Conseil des droits de l'homme, 2 avril 2015.

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, sur la réunion consultative consacrée au renforcement des partenariats avec les rapporteurs nationaux sur la traite des personnes et mécanismes équivalents (Berlin, 23-24 mai 2013)*, Joy Ngozi Ezeilo, A/HRC/26/37/Add.1, 21^e session du Conseil des droits de l'homme, 21 mars 2014.

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Addendum – Observations et communications transmises au Gouvernement et réponses reçues*, Joy Ngozi Ezeilo, A/HRC/20/18/Add.4, 20^e session du Conseil des droits de l'homme, 21 juin 2012.

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants*, Najat Maalla M'jid, A/HRC/19/63/Add.2, 19^e session du Conseil des droits de l'homme, 29 février 2012.

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations*, texte présenté au Conseil économique et social comme addendum au rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), 2002.

Comité des droits de l'enfant (par ordre chronologique décroissant)

Comité des droits de l'enfant, 51^e session, *Examen des rapports soumis par les États parties à la Convention relative aux droits de l'enfant, Observations finales du Comité : France*, 22 juin 2009, CRC/C/FRA/CO/4.

Comité des droits de l'enfant, 39^e session, *Observation générale n° 6*, 1^{er} septembre 2005.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime (par ordre chronologique décroissant)

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Global Report on Rrafficking in Persons 2014*, Nations unies, New York, 2014.

Conférence des parties à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, *Report on the Meeting of the Working Group on Trafficking in Persons held in Vienna from 6 to 8 November 2013*, CTOC/COP/WG.4/2013/5, 26 novembre 2013.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Global Report on Trafficking in Persons 2012*, Nations unies, New York, 2012.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *A Comprehensive Strategy to Combat Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants*, 29 février 2012.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Global Report on Trafficking in Persons, 2009*, Nations unies, New York, 2009.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Rapport mondial sur la traite des personnes 2009 : Résumé analytique*, Nations unies, New York, février 2009.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Human Trafficking a Crime that Shames Us All – An Introduction to Human Trafficking : Vulnerability, Impact and Action*, New York, 2008.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking in Persons, Especially Women and Children, annual report, 2014.

Conseil de l'Europe

GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, premier cycle d'évaluation, 28 janvier 2013.

Union européenne (par ordre chronologique décroissant)

Agence européenne des droits fondamentaux, *Guardianship for Children Deprived of Parental Care : A Handbook to Reinforce Guardianship Systems to Cater for the Specific Needs of Child Victims of Trafficking*, AEDF et Direction générale des migrations et des affaires intérieures, Luxembourg, 2014.

Eurostat, *Trafficking in Human Beings*, Eurostat statistical working paper, Luxembourg, 2014.

Commission européenne, *Mid-Term Report on the Implementation of the EU strategy Towards the Eradication of Trafficking in Human Beings*, Commission staff working document, Bruxelles, 17 octobre 2014.

Commission européenne, *Identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour. Étude du réseau européen des migrations*, Direction générale des migrations et des affaires intérieures, mars 2014.

Réseau européen des migrations, ministère de l'Intérieur et Commission européenne, *L'Identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour. Étude réalisée par le point de contact français du réseau européen des migrations*, novembre 2013.

Commission européenne, *Guidelines for the Identification of Victims of Trafficking in Human Beings*, Direction générale des migrations et des affaires intérieures, Luxembourg, 2013.

Commission européenne, *Les Droits des victimes de la traite des êtres humains dans l'Union européenne*, Direction générale des migrations et des affaires intérieures, Luxembourg, 2013.

Commission européenne, *Methodologies and Working Papers, Trafficking in Human Beings*, Eurostat, 2013.

L. Dhervilly, M. R. Crețu, H.-D. Hilken, P. Bellet, À. Ispas, S. Trunk, S. Barbier Sainte Marie, M. Gero Zimmermann, *Manuel de bonnes pratiques concernant le renforcement de la coopération judiciaire pour combattre la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pornographie infantile dans l'Union Européenne. Projet "Strengthening Judicial Co-Operation in Combating Trafficking of Human Beings in the European Union", Programme spécifique de l'Union européenne « justice pénale 2010 »*, Bucarest, 2013.

Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 19 juin 2012.

Groupe d'experts de la Commission européenne sur la traite des êtres humains, *Opinion on Reflection Period and Residence Permit for Victims of Trafficking in Human Beings*, 18 mai 2004.

France

Ministères et observatoires nationaux (par ordre alphabétique)

Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), *Rapport à la Commission européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains 2011-2014 en application de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil*, ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, janvier 2015

Observatoire national de l'enfance en danger, *Vulnérabilité, identification des risques et protection de l'enfance*, ONED, dossier thématique, mai 2014.

Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, *Bulletin mensuel. Criminalité et délinquance enregistrées en juillet 2015*, août 2015.

Service territorial éducatif de milieu ouvert Paris Centre, *Rapport annuel d'activité 2012*, ministère de la Justice, Direction de la protection judiciaire de la Jeunesse.

Société civile (par ordre alphabétique)

Ac. Sé, Dispositif national Ac.sé, *Bilan des activités 2014*, Association ALC, Nice, mars 2015.

Ac.sé, Dispositif national Ac. Sé., *Bilan intermédiaire de janvier à août 2015*.

ANAFE, CFDA, DEI, Hors la Rue, RESF, *Pour une application du droit commun dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers en quête d'asile et de protection*, 15 septembre 2009.

Association ALC, *Identifier, accueillir et protéger les victimes de la traite des êtres humains, guide pratique*, février 2014. Disponible sur demande à l'adresse suivante : ac.se@association-alc.org.

Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », *Rapport alternatif au cinquième rapport périodique de la France sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et de ses protocoles additionnels au 28 février 2015*, avril 2015.

Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », *Observations complémentaires adressées au Comité des droits de l'enfant de l'ONU concernant le cinquième rapport périodique de la France demandées par le Comité des droits de l'enfant*, octobre 2015.

Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », *Rencontre avec Monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur*, Paris le 23 sept. 2014. Disponible sur www.contrelatraite.org.

GISTI, « Traite et exploitation : les droits des victimes étrangères », *Les Cahiers juridiques*, 2012.

Ouvrages et articles (par ordre alphabétique)

AIKMAN, À. et HAUCHERE, À., « La lutte contre la traite des êtres humains. Le cadre législatif international », *La Semaine juridique*, éd. gén., supplément au n° 19-20, 6 mai 2013.

AMAR, J., « Traite des êtres humains », *JCI. Pénal*, fasc. n° 20.

BASSIOUNI, C. (dir.), « Addressing International Human Trafficking in Women and Children for Commercial Sexual Exploitation in the 21st Century », *Revue internationale de droit pénal* vol. 81.

BEAUSSONIE, G., « Loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France », *RSC*, 2013.

BELLET, P., « La coopération judiciaire en matière de traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 29, 2014.

BORGETTO, M. et LAFORE, R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Montchrestien, 2012.

BOURGEOIS B., « Sur quels terrains judiciaires peut-on défendre les intérêts des victimes de la traite ? », *La Semaine juridique*, éd. gén., supplément au n° 19-20, 6 mai 2013.

BOURGEOIS, B., « Les infractions pénales réprimant le phénomène de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail », *AJ Pénal*, 2012.

CATTO, M.-X., « État des lieux de la lutte contre la traite des êtres humains en France », *Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF*, 17 février 2013. Adde S. Hennette-Vauchez, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 2015, n° 457.

COLAS, G. et PEYROUX, O., *La traite des êtres humains dans les situations de conflits et pos conflits – Rapport intermédiaire 2015*, juillet 2015, www.contrelatraite.org

CHAVENT-LECLERE, A.-S., « Adaptation du code pénal français aux engagements européens », *AJ Pénal*, 2013.

DEBRE, I., Rapport sur les mineurs isolés étrangers en France, Sénat, mai 2010.

DUMOULIN, L., « Lutte contre la traite des êtres humains : l'approche financière en question », *RSC* 2014.

EERZ, E., « Women as Victims and Survivors in the Context of Transnational Human Trafficking for Commercial Sex Exploitation », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 81.

FABRE-MAGNAN, M., « Les nouvelles formes d'esclavage ou de traite, ou le syndrome de la ligne Maginot », *Rec. Dalloz*, 2014.

FABRE-MAGNAN, M., « Totems et tabous en matière de discrimination », *RDC*, 2010.

FAUVEGUE, J.-M., « La face cachée de l'immigration illégale : la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 9 (2009).

GOZZI, M.-H., « Loi du 5 août 2013 : quand l'importance du texte n'emporte pas qualité normative (à propos de la loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France) », Dalloz, 2013, n° 41, panorama de droit pénal.

GUINAMARD, L. (auteur) et COLAS, G. (dir.), *Les Nouveaux Visages de l'esclavage*, Les Éditions de l'Atelier 2015.

HENNETTE-VAUCHEZ, S., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 2015, n° 457.

JAKSIC, M., « Figures de la victime de la traite des êtres humains : de la victime idéale à la victime coupable », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2008/1, n° 124.

KORDALIVAND, R., « Les atteintes esclavagistes à la personne humaine. Une étude en droit pénal international, français et iranien », thèse université de Poitiers, 2015.

LANDARCHET, G., « Repérer et accompagner les mineurs victimes de la traite des êtres humains vers la protection », *Journal du droit des jeunes*, Association jeunesse et droit, 2014/1 (n° 331).

LAVAUD-LEGENDRE, B., « La coopération répressive en matière de traite des êtres humains. Du droit à sa mise en œuvre », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 29, 2014.

LAVAUD-LEGENDRE, B., « Les femmes soumises à la traite des êtres humains adhèrent-elles à l'exploitation ? Une mauvaise formulation pour un vrai problème, étude réalisée auprès de Nigérianes sexuellement exploitées en France », *APC*, n° 34, 2012.

LAZERGES, C. et VIDALIES, A., *Rapport d'information*, n° 3459, déposé par la mission d'information commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne, Assemblée nationale, 2001.

LE COZ, N., « La répression des atteintes aux personnes dans la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 », *AJ Pénal*, 2013.

LE COZ, N., « Tu coopéreras sans retard dans la plénitude de tes obligations. Bilan sur les principales difficultés dans la coopération internationale contre la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 29, 2014.

LE COZ, N., « La lutte contre la traite des êtres humains. Quelles obligations pour les États membres de l'Union européenne ? », *La Semaine juridique*, éd. gén., supplément au n° 19-20, 6 mai 2013.

LEPAGE, À. et MATSOPOULOU, H., *Droit pénal spécial*, PUF 2015, n° 338, p. 221 ; V. Malabat, *Droit pénal spécial*, 6^e éd., Dalloz 2013, n° 535.

MERLE, R. et VITU, A., *Traité de droit criminel*, t. I., *Problèmes généraux de la science criminelle*, « Droit pénal général », 7^e édition, Cujas 1997, parag. 596.

MICHELET, K., « L'accès au système de santé de l'étranger vulnérable. Migrants vulnérables et droits fondamentaux », sous la direction de P. Mbongo, Berger Levrault, juin 2015.

PANLOUP, E., « La coopération entre les services d'enquête et les acteurs sociaux : une arme pour lutter contre la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 29 (2014).

PETIT-LECLAIR, S., « Eurojust et la lutte contre la traite des êtres humains », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 29, 2014.

PEYROUX, O., « Traite des mineurs : une vision trop restrictive », *Courrier de l'ACAT*, novembre-décembre 2014, n° 329.

PEYROUX, O., « Délinquants et victimes. La traite des enfants d'Europe de l'Est en France », Editions Non Lieu 2013.

PEYROUX, O., « Traite des mineurs en Europe de l'Ouest : processus et stratégie », *Journal du droit des jeunes*, mars 2012.

RASSAT, M.-L., « Droit pénal spécial. Infractions du Code pénal », 7^e éd., Dalloz, 2014, n° 438.

RASSAT, M.-L., « Proxénétisme et infractions qui en résultent », *JCl. Pénal*, fasc. n° 20, parag. 41-44, et la jurisprudence citée.

ROMAN, D., « La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français », *Rec. Dalloz*, 2013.

VERNIER, J., « La lutte contre la traite des êtres humains en France depuis dix ans. – Quel bilan ? », *La Semaine juridique*, éd. gén., n°19, hors-série, 6 mai 2013.

WEYEMBERGH, A., « Le rapprochement des incriminations et sanctions pénales », *in Revue internationale de droit pénal*, vol. 77, n° 1-2, 2006.

Avis, études et rapports de la CNCDH

CNCDH, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais*, 2 juillet 2015, *JORF* n° 0157 du 9 juillet 2015, texte n° 102. Disponible sur : <http://goo.gl/5FEoc4>

CNCDH, *Avis sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc*, 21 mai 2015, *JORF* n° 0155 du 7 juillet 2015, texte n° 92. Disponible sur <http://goo.gl/tqhngr>

CNCDH, *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, 21 mai 2015, *JORF* n° 0159 du 11 juillet 2015, texte n° 94, parag. 15. Disponible sur <http://goo.gl/j4pxcO>

CNCDH, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles. Mettre fin à la violation des droits*, 20 nov. 2014, *JORF* n° 0034 du 10 février 2015, texte n° 92, parag. 43. Disponible sur <http://goo.gl/l4oGq>

CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (Dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, 26 juin 2014, *JORF* n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 92, parag. 55. Disponible sur <http://goo.gl/0zxfBg>

CNCDH, *Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, 22 mai 2014, *AI*, *JORF* n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 70, parag. 10. Disponible sur <http://goo.gl/WTVZqV>

CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, « Les études de la CNCDH », La Documentation française, Paris, 2010. Disponible sur <http://goo.gl/2CJsQV>

CNCDH, *Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009. Disponible sur <http://goo.gl/FrDt1r>

CNCDH, *Avis sur l'élaboration des lois*, 15 avril 2010. Disponible sur <http://goo.gl/99kbAM>.

Sitographie

Boîte à outils : aide aux victimes et accès aux droits [en ligne], ministère de l'Intérieur. Disponible sur <http://www.interieur.gouv.fr/Media/MI/Files/SGCIPD/Boite-a-outils-aide-aux-victimes-et-acces-au-droit>

Human Trafficking Case Law Database [en ligne], Office des Nations unies contre la drogue et le crime. Disponible sur http://www.unodc.org/cld/search.jsp?f=fr%23caseLaw%40country_label_s%3aFrance

United Nations voluntary trust funds for victims of human trafficking [en ligne], Office des Nations unies contre la drogue et le crime. Disponible sur <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking-fund/partners.html>

Actions Addressing Trafficking in Human Beings [en ligne], EuropeAid. Disponible sur <http://bit.ly/1PgsBvj> [dernière consultation le 5 octobre 2015].

Commentaire des principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations [en ligne], Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. Disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_fr.pdf

Country Visit Reports by the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings [en ligne], Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Disponible sur <http://www.osce.org/cthb/107636>

Estimation du coût social et économique de la traite prostitutionnelle en France [en ligne], Cabinet Psytel et Mouvement du Nid, mai 2015. Disponible sur www.prostcost.org [dernière consultation le 20/10/2015].

European Union policy cycle – EMPACT [en ligne], Europol. Disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/content/eu-policy-cycle-empact>

Global Initiative to Fight Human Trafficking [en ligne]. Office des Nations unies contre la drogue et le crime. Disponible sur http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf [dernière consultation le 5 octobre 2015].

Lancement de la plate-forme de la société civile contre la traite des êtres humains [en ligne], Europa. Disponible sur http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130531_participating_civil_society_organisations_en.pdf

Lutte contre la traite des personnes [en ligne], Organisation internationale pour les migrations (OIM). Disponible sur <https://goo.gl/cS13iR>

Module de lutte contre la traite [en ligne]. Organisation internationale pour les migrations (OIM). Disponible sur <https://goo.gl/nLWt4r>

People at risk : Combating Human Trafficking Along Migration Routes [en ligne], Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Disponible sur <http://www.osce.org/event/alliance15>

Annexe 3

**PLAN D'ACTION NATIONAL CONTRE LA TRAITE
DES ÊTRES HUMAINS (2014 – 2016)**

Introduction

La traite des êtres humains représente, selon l'Office des nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), 32 milliards de dollars par an, dont 3 milliards d'euros pour l'Europe. 79% des victimes de la traite des êtres humains sont victimes d'exploitation sexuelle, 18% sont soumises au travail forcé et 3% à d'autres formes d'exploitation. Enfin, 25% des victimes de la traite dans le monde sont des enfants.

L'Organisation internationale du travail (OIT, juin 2012) estime à près de 22 millions de personnes à travers le monde, dont environ 5,5 millions d'enfants, le nombre de victimes de travail forcé, exploitation sexuelle comprise.

La traite des êtres humains compte parmi les activités criminelles les plus développées dans le monde et dont l'ampleur des profits ne cesse de croître. En tirant profit de l'être humain et en le considérant comme une marchandise, les trafiquants violent, de façon manifeste et brutale, les droits de l'Homme.

La traite des êtres humains est une réalité universelle. Des millions d'individus sont ainsi déplacés d'un pays à l'autre par des réseaux qui exploitent la particulière vulnérabilité des personnes, liée à leur âge, à leur appartenance à une minorité, à une situation économique précaire ou encore à leur sexe.

Au sein de l'Union européenne, la réalité de l'étendue de la traite des êtres humains reste difficile à évaluer. Les dernières statistiques fournies par Eurostat font état d'une augmentation de 18% du nombre de victimes de la traite des êtres humains en 2013 par rapport à 2012. 62% sont des victimes d'exploitation sexuelle, et la grande majorité (80%) sont des femmes et des filles mineures.

La France est principalement un pays de destination des victimes de la traite mais elle est aussi devenue, en raison de son positionnement géographique, un important pays de transit.

La traite des êtres humains est préoccupante dans notre pays, qui doit faire face à l'extension des réseaux criminels transnationaux. Elle ne se résume pas à la prostitution même si la majorité des victimes de la traite en France est exploitée dans le cadre de réseaux de proxénétisme, essentiellement en provenance d'Europe de l'Est, d'Afrique subsaharienne (en particulier du Nigéria), du Brésil, du Maghreb et de Chine. On estime entre 20 000 et 40 000 le nombre de prostituées exerçant leur activité dans le pays. 90% d'entre elles seraient d'origine étrangère. Ainsi, l'essentiel des personnes en situation de prostitution sont victimes de proxénétisme et de traite des êtres humains à des fins de proxénétisme.

Les défis sont connus : l'identification des victimes est embryonnaire ; le dispositif de lutte est très inégalement organisé selon les territoires ; peu de poursuites sont engagées sur le fondement de l'infraction de la traite des êtres humains ; les victimes elles-mêmes ne font pas valoir leurs droits et sont insuffisamment protégées. La France a même été par deux fois condamnée pour non-respect de ses engagements internationaux.

Le nombre de mineurs exploités en France se développe de façon inquiétante à travers la mendicité forcée, la contrainte à commettre des délits et l'exploitation sexuelle. Le gouvernement y répondra avec la plus grande vigueur et fermeté. Trop longtemps les politiques publiques ont fermé les yeux sur la situation de ces enfants victimes de la traite. Ce temps est révolu.

Nous avons consolidé l'arsenal juridique à notre disposition. La loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de

l'union européenne et des engagements internationaux de la France a permis de compléter notre droit pénal: l'infraction de réduction en esclavage a été définie. La contrainte, l'abus de vulnérabilité, l'abus d'autorité qui n'étaient précédemment que de simples circonstances aggravantes sont dorénavant des moyens alternatifs constitutifs de l'infraction au même titre que l'échange, l'octroi ou la promesse d'une rémunération. Avec ce texte, notre droit est désormais pleinement conforme aux textes internationaux.

La proposition de loi en discussion contre le système prostitutionnel est aussi un vecteur pour renforcer la lutte contre toutes les formes de traite et protéger les victimes. Elle sera adoptée avant la fin de l'année 2014.

Des dispositifs spécifiques de protection et de prise en charge des victimes ont été mis en place, tels le dispositif Ac.Sé (accueil sécurisé), en 2001. Des dispositions particulières d'admission au séjour sont prévues au profit des victimes de la traite des êtres humains en situation irrégulière.

La France dispose avec l'Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains de services spécialisés dans la lutte contre la traite parmi les plus performants d'Europe. Le développement de la coopération policière et judiciaire au niveau européen et international est permanent. Mais une politique coordonnée contre la traite des êtres humains demeurerait à construire. Les associations les plus impliquées, qui se sont fédérées dans un collectif contre la traite des êtres humains, interpellent depuis de nombreuses années les pouvoirs publics et soulignent le besoin d'une politique à part entière, dotée d'une organisation et de moyens.

La coopération internationale doit s'intensifier à la fois pour renforcer la couverture géographique, des législations assurant une protection effective contre les réseaux, mais aussi améliorer les coopérations opérationnelles pour les démanteler. La France en fait aujourd'hui une priorité de sa diplomatie.

Une nouvelle organisation du travail gouvernemental a été définie. Le 30 novembre 2012, la décision a d'abord été prise de créer une structure de coordination nationale en charge de ces questions : la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof), rattachée à la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports. La Miprof a ainsi été chargée de préparer ce premier plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains. Ce travail a été conduit en lien permanent avec les associations impliquées sur ce sujet, notamment celles réunies dans le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », qui a élaboré depuis plusieurs années une plateforme de proposition à destination du gouvernement.

Le gouvernement souhaite s'appuyer sur ces associations, qui ont accumulé une expertise essentielle, pour la mise en œuvre de ce plan. Le ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports a été pleinement à l'écoute de leur message sur la nécessité de construire une politique intégrée sur ce sujet, dotée de moyens réels et effectifs. Il en rendra compte régulièrement.

Ce plan d'action pose pour la première fois les fondements d'une véritable politique publique de lutte contre la traite des êtres humains sous toutes ses formes d'exploitation : proxénétisme, réduction en esclavage, servitude domestique, soumission à du travail ou des services forcés, trafics d'organes, mendicité forcée, contrainte à commettre des délits.

Le gouvernement se donne trois priorités :

I. IDENTIFIER ET ACCOMPAGNER LES VICTIMES DE LA TRAITE

Le point de départ de la mobilisation de services publics réside dans la meilleure identification des victimes de la traite qui pourront ainsi être mieux informées et mieux exercer leurs droits. C'est l'étape clé dans la lutte contre la traite, celle dont tout découle.

Pour cela, il est nécessaire de renforcer le soutien apporté aux associations dans leurs missions d'accompagnement, la mise en place d'un programme national de formation des professionnels et la sensibilisation du grand public et des communautés et territoires les plus à risque sur les différentes formes de la traite.

Pour accompagner les victimes et leur permettre de reprendre place dans la société, une prise en charge mieux organisée sera assurée s'agissant notamment de l'accès au séjour, à l'hébergement et aux prestations sociales auxquels elles ont droit. Des mesures complémentaires sont prévues pour les victimes de la prostitution et de la traite sur mineurs.

II. POURSUIVRE ET DÉMANTELER LES RÉSEAUX DE LA TRAITE

La traite des êtres humains est majoritairement un phénomène criminel transnational. Les services publics sont mobilisés pour poursuivre davantage ces infractions, saisir et confisquer les biens de leurs auteurs. Cette action se double d'une coopération européenne et internationale renforcée pour démanteler les réseaux et protéger les victimes.

III. FAIRE DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE UNE POLITIQUE PUBLIQUE À PART ENTIÈRE

La lutte contre la traite des êtres humains devient une politique publique à part entière avec une gouvernance propre au niveau national comme au niveau local. La création d'un outil statistique fiable et la mise en place d'un rapporteur national investi de l'indépendance utile à l'évaluation de cette politique complète une architecture institutionnelle rendue conforme aux exigences internationales et tournée vers l'efficacité.

Ce plan est le résultat de la mobilisation de tous les ministères concernés et d'une concertation avec les associations, qui seront étroitement associées à son suivi et à son évaluation régulière.

Le financement du plan est assuré par plusieurs programmes budgétaires de l'Etat et la création d'un fonds qui sera défini en loi de finances pour 2015.

Les 23 mesures du plan d'action

PRIORITÉ I - IDENTIFIER ET ACCOMPAGNER LES VICTIMES DE LA TRAITE

IDENTIFIER LES VICTIMES POUR MIEUX LES PROTÉGER

- » Mesure 1 : Aller au-devant des victimes et favoriser l'accès aux droits
- » Mesure 2 : Développer la formation des professionnels à l'identification et à la protection des victimes
- » Mesure 3 : Informer et sensibiliser le grand public
- » Mesure 4 : Sensibiliser les publics à risques

DONNER DE LA SÉCURITÉ AUX VICTIMES

- » Mesure 5 : Assurer l'accès au séjour et à la résidence pour les victimes même lorsqu'elles ne peuvent pas coopérer avec les forces de sécurité
- » Mesure 6 : Faciliter la domiciliation administrative lors du dépôt de la demande de documents de séjour
- » Mesure 7 : Augmenter et adapter les solutions d'hébergement des victimes de la traite
- » Mesure 8 : Développer et faire connaître l'accueil sécurisant prévu dans le dispositif Ac.Sé
- » Mesure 9 : Construire un parcours de sortie de la prostitution

ASSURER UNE PROTECTION INCONDITIONNELLE DES MINEURS VICTIMES

- » Mesure 10 : Assurer un accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le cadre de la protection de l'enfance
- » Mesure 11 : Définir une protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes

PRIORITÉ II - POURSUIVRE ET DÉMANTELER LES RÉSEAUX DE LA TRAITE

MOBILISER DE FAÇON CONCERTÉE TOUS LES MOYENS D'ENQUÊTE CONTRE LES RÉSEAUX

- » Mesure 12 : Veiller à ce que l'incrimination de traite soit plus souvent retenue par les parquets
- » Mesure 13 : Elargir le domaine de compétence des inspecteurs du travail à la constatation des infractions de traite des êtres humains
- » Mesure 14 : Mobiliser Tracfin contre la traite

RENFORCER LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE CONTRE LA TRAITE

- » Mesure 15 : Promouvoir dans les différentes enceintes internationales une approche intégrée de la traite (prévention, répression, protection et partenariat)
- » Mesure 16 : Encourager nos partenaires à la ratification des instruments existants
- » Mesure 17 : Assurer la présence d'experts français dans les organisations internationales
- » Mesure 18 : Définir un agenda de coopération contre la traite au niveau européen et multilatéral
- » Mesure 19 : Pérenniser l'assistance technique vers les pays d'origine (et de transit) et de destination

PRIORITÉ III - FAIRE DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE UNE POLITIQUE PUBLIQUE À PART ENTIÈRE

- » Mesure 20 : Un plan suivi et coordonné par une administration de projet
- » Mesure 21 : Un Fonds dédié aux victimes de la traite et à l'insertion des personnes prostituées
- » Mesure 22 : Un pilotage départemental des réponses apportées à la traite
- » Mesure 23 : Une politique suivie et évaluée par une institution indépendante (rapporteur national)

Priorité I - Identifier et accompagner les victimes de la traite

IDENTIFIER LES VICTIMES POUR MIEUX LES PROTÉGER

Mesure 1 : Aller au-devant des victimes pour favoriser l'accès aux droits

1. CONSOLIDER LE TRAVAIL DES ASSOCIATIONS QUI VONT AU-DEVANT DES COMMUNAUTÉS À RISQUE DE TRAITE OU VIENNENT INTERROMPRE LE CHEMIN DE LA TRAITE PAR LE RECRUTEMENT DE MÉDIATEURS CULTURELS

50 postes de médiateurs culturels seront créés pour faciliter les actions de prévention et de détection à l'égard des groupes à risque d'exploitation au sein des communautés.

Le rôle des médiateurs culturels

Les médiateurs sont bien souvent de la même origine que le public reçu, et ont développé « des compétences interculturelles », c'est-à-dire des compétences sur le vécu et la compréhension des deux cultures, celle d'origine et celle du pays de destination.

Grâce à leurs compétences linguistiques, ils savent comment être compris par les personnes avec lesquelles ils entrent en contact. Ils adaptent leur communication en fonction de la culture de l'interlocuteur de ses capacités cognitives (niveau d'éducation...), de son origine sociale, régionale, des situations rencontrées...etc. Les médiateurs aident ainsi les personnes à comprendre ce qui leur arrive, créer des liens, et prendre des décisions adaptées. Ils aident aussi les travailleurs sociaux à capter des signes, des symboles, spécifiques à chaque groupe culturel, signes et symboles que ces travailleurs sociaux ne perçoivent pas forcément.

Cette interaction avec les travailleurs sociaux et ces populations vulnérables est essentielle pour la transmission de l'information, le repérage et la mise en confiance des victimes. Au fur et à mesure de ce travail triangulaire, les travailleurs sociaux apprennent les codes culturels de la communauté d'origine des bénéficiaires et développent de nouvelles compétences.

Parmi les actions de prévention à engager, trois priorités sont identifiées :

- Dans les secteurs professionnels plus exposés au risque tels que l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie ou la restauration, des médiateurs seront mobilisés au sein

d'associations spécialisées pour faciliter la transmission d'informations sur l'accès aux droits pour les personnes en situation de vulnérabilité (tels que les migrants irréguliers, les mineurs, les personnes isolées).

- Dans le secteur d'activités lié à la prostitution et à l'exploitation sexuelles, des moyens supplémentaires seront affectés aux associations pour aller à la rencontre des personnes en situation de prostitution.
- Pour les victimes de servitude domestique, l'activité des médiateurs culturels sera développée ainsi que les actions de prévention, d'information et d'orientation des victimes et des groupes à risque pour faciliter le contact avec les victimes exploitées dans la sphère privée.

2. ORGANISER LE TRAVAIL D'ADMINISTRATION POUR UNE IDENTIFICATION PLUS PRÉCISE

Les services de police ou les unités de gendarmerie prenant en charge une victime supposée de la traite en informeront systématiquement la préfecture via une fiche de liaison faisant connaître - chaque fois que nécessaire et à l'aide des éléments objectifs recueillis auprès de la victime dans le cadre de l'enquête - l'existence de « motifs raisonnables » de croire que le ressortissant étranger est victime de la traite des êtres humains.

Un modèle unique de fiche de liaison sera établi afin que les forces de sécurité disposent d'un moyen unique de transmission.

Mise en œuvre : ministère de l'Intérieur, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports • Instrument : Circulaire gouvernementale

Mesure 2 : Développer la formation des professionnels à l'identification et à la protection des victimes

La formation des professionnels tant initiale que continue est la clé pour identifier et accompagner les victimes de la traite des êtres humains.

Dans ce cadre, un état des lieux des outils pédagogiques, des modules des cursus initiaux et des stages de formation continue existants sera réalisé par la Miprof en partenariat avec les ministères et les organismes concernés.

Des outils pédagogiques (fiche, mémento, support audiovisuel...) seront réalisés en collaboration avec les administrations, les organismes, les associations les plus impliquées et des experts et viendront compléter les outils déjà existants. Ces outils porteront principalement sur l'identification des victimes, les droits dont elles bénéficient, les procédures à engager pour les faire valoir, les dispositifs de protection adaptés à chaque catégorie de victime et le rôle des autres partenaires. Les formations ainsi harmonisées permettront à l'ensemble des

acteurs de disposer d'un corpus commun de connaissances.

Les ressources pédagogiques ainsi recensées seront mutualisées et rendues accessibles via un site internet dédié.

Seront ainsi concernés : les médecins, les personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les avocats, les personnels enseignants et d'éducation, les personnels de la police et de la gendarmerie nationales, les personnels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, les inspecteurs du travail, les personnels consulaires et les agents des services pénitentiaires, les douaniers et les SIAO.

Le gouvernement travaillera à développer les sessions communes de formation sur la question de la traite.

Mise en œuvre : ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur, ministère des Affaires sociales et de la Santé, ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, associations spécialisées

Mesure 3 : Informer et sensibiliser le grand public

Le phénomène de la traite des êtres humains reste peu connu et mal appréhendé du grand public. Cette méconnaissance nuit à l'identification des victimes et à l'engagement de procédures de protection.

Or, un grand nombre de personnes peuvent dans le cadre de leurs activités quotidiennes être confrontées à des pratiques d'exploitation et à des victimes d'exploitation. Ainsi la première action de prévention de la traite des êtres humains passe par le lancement d'une campagne nationale d'information qui permettra de sensibiliser l'ensemble de la société aux différentes formes d'exploitation liée à la traite des êtres humains : l'exploitation sexuelle, le travail forcé, l'esclavage, la servitude domestique, la contrainte à commettre des délits et la mendicité forcée.

Dès 2014, une première campagne d'affichage visant à sensibiliser le public sur la traite des êtres humains, sera mise en place dans des lieux publics ciblés tels les aéroports, les grandes gares ferroviaires et routières.

Le gouvernement proposera à plusieurs grands aéroports et gares un travail en commun pour assurer que toute personne transitant par le territoire national bénéficie d'une information accessible sur «la France territoire des droits de l'homme et des droits de la femme», détaillant les conditions dans lesquelles est assuré le respect des droits fondamentaux dans notre pays.

Cette action sera complétée les années ultérieures par :

- une campagne de sensibilisation sur internet au moyen de clips vidéo diffusés sur les réseaux sociaux et les sites institutionnels.
- La création d'un site internet recensant les différentes formes de traite et comportant des liens vers l'ensemble des sites existants, notamment ceux des associations spécialisées et d'aide aux victimes.
- La diffusion d'un dépliant dans les services recevant du public (mairies, préfectures, commissariats de police et brigades de gendarmeries, Tribunaux de grande instance services d'urgence des hôpitaux, Maisons de la justice et du droit, associations).
- La création d'outils d'information et de sensibilisation à destination de certains professionnels susceptibles d'être en contact avec les victimes d'exploitation sexuelle et d'esclavage domestique.

Les fonds européens seront sollicités pour la création de certains de ces outils.

Mise en œuvre : ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, CGET, ministères des Affaires étrangères, ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur; sociétés et établissements publics, collectivités territoriales et associations de lutte contre la traite des êtres humains.

Mesure 4 : Sensibiliser les publics à risques

Il convient de mettre en place des actions de prévention notamment pour sensibiliser des publics ciblés et décourager la demande.

Les publics ciblés dans le présent plan sont :

- Les élèves des collèges et lycées : la problématique de la traite des êtres humains sera abordée au collège et au lycée dans le cadre des futurs programmes d'enseignement moral et civique, en cours de définition par le Conseil supérieur des programmes, dans le prolongement des enseignements actuels (histoire-géographie et éducation civique), qui abordent déjà les problématiques de la traite des êtres humains, de l'esclavage, des droits de l'enfant, des droits de la personne, des droits de l'homme, etc.
- Les militaires et les fonctionnaires en poste à l'étranger : Conformément à la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernements des pays de l'OTAN, de juin 2004 à Istanbul, une sensibilisation des militaires sur la traite des êtres humains en particulier liée à l'exploitation sexuelle sera mise en place ainsi que pour tous les fonctionnaires en poste à l'étranger notamment les agents d'ambassade, dans les territoires particulièrement touchés par ce phénomène. Cette action visera notamment à réduire la demande d'achat de services sexuels par des français à l'étranger et à sensibiliser les personnes vulnérables dans ces territoires avant leur départ vers la France
- Les employeurs : le Plan National de Lutte contre le Travail Illégal 2013-2015 (PNLTI) a d'ores et déjà expressément visé parmi les actions en matière de contrôle, la mise

en œuvre du plan interministériel de lutte contre la traite des êtres humains (TEH). En complément des conventions partenariales thématiques actuellement en cours de négociation, objets de la mesure 2.1 du PNLTI, la conclusion d'une convention partenariale, sur la lutte contre la traite des êtres humains sera proposée aux organisations patronales, aux syndicats et aux chambres consulaires et sera déclinée au niveau local. Il conviendra de sensibiliser le monde de l'entreprise sur les conséquences du recours au travail forcé et à l'emploi de personnes victimes de traite des êtres humains.

- Le gouvernement proposera aux fédérations d'employeurs un travail partagé pour l'information des employeurs dans les secteurs à risque et la définition d'outils efficaces pour s'assurer qu'aucun de leurs fournisseurs ne recourt à de la main d'œuvre forcée (diffusion d'un flyer recensant des indicateurs d'exploitation liés au travail forcé, mécanisme de traçabilité des produits et de leur fabrication...).

DONNER DE LA SÉCURITÉ AUX VICTIMES

Mesure 5 : Assurer l'accès au séjour et à la résidence pour les victimes même lorsqu'elles ne peuvent pas coopérer avec les forces de sécurité

Certaines victimes de la traite des êtres humains ne satisfont pas aux conditions de l'article 316-1 du CESEDA dans la mesure où elles encourent ainsi que les membres de leur famille un danger du fait de menaces de représailles.

En dépit de sa non coopération, la possibilité de délivrer un titre temporaire de séjour à une victime de la traite des êtres humains sera inscrite dans la loi. Elle prendra la forme d'une carte de séjour temporaire sans condition de coopération avec l'autorité judiciaire. L'accès à la carte de séjour temporaire restera subordonné au fait que la présence sur le territoire ne doit pas constituer un trouble à l'ordre public. Son renouvellement durera le temps du parcours d'insertion.

L'article 6 de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel vise l'étranger victime des infractions prévues aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ayant cessé l'activité de prostitution et engagée dans un parcours de sortie. Il convient ainsi d'élargir la portée de ces dispositions à l'ensemble des victimes de la traite.

Mise en œuvre : ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice. • Instrument : Proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel.

Mesure 6 : Faciliter la domiciliation administrative lors du dépôt de la demande de documents de séjour

Les possibilités de domiciliation administrative prévues pour les demandes de titre de séjour au titre du droit d'asile seront étendues aux demandes déposées par les victimes de la traite des êtres humains dans le cadre des dispositions spécifiques de leur admission au séjour.

Les victimes pourront ainsi se voir adresser toute correspondance relative à l'établissement de leur titre de séjour auprès d'une association agréée ou de toute autre personne désignée par elles, notamment chez l'avocat qui les assiste ou les représente afin de faciliter les démarches administratives pour l'établissement de leur titre de séjour par les services de la préfecture.

Responsable : ministère de l'Intérieur, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports • Instrument : Instrument législatif sur l'asile

Mesure 7 : Augmenter et adapter les solutions d'hébergement des victimes de la traite

Il convient d'organiser l'admission des victimes de la traite des êtres humains au sein des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion en prévoyant des places d'hébergement dédiées et adaptées.

Le recensement des besoins sur le territoire sera effectué dans le cadre des diagnostics territoriaux à « 360 » degrés qui vont être réalisés sur l'ensemble du territoire en 2014 sur la base d'une méthode commune élaborée au niveau national. Ces diagnostics territoriaux permettront de mieux identifier les besoins en termes de places et d'accompagnement dédiés aux victimes de la traite. Ils alimenteront les nouveaux plans départementaux issus de la fusion des PDALPD¹ et des PDAHI².

Dans ce cadre, les préfets veilleront à prendre en compte, dans la programmation des places d'hébergement, les victimes de la traite, notamment de servitude domestique et d'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle ainsi que les personnes prostituées dans le cadre du parcours de sortie de la prostitution. Ils chercheront à développer une approche intégrée de l'accompagnement social des victimes, depuis la mise à l'abri jusqu'au retour dans le logement durable. Un référent traite sera identifié dans les centres d'hébergement susceptibles de recevoir des victimes. Il bénéficiera d'une formation spécifique à l'identification des victimes et à l'accès à leurs droits.

1. Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

2. Plan départemental d'accueil et d'insertion

Le SIAO désignera également un référent traite, qui sera chargé d'assurer l'identification des structures capables d'accueillir les victimes et de proposer des solutions adaptées.

Ces besoins s'inscriront dans le cadre des solutions nouvelles prévues au titre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013.

Mise en œuvre : ministère de l'Intérieur, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, ministère du logement et de l'égalité des territoires • Instrument : Circulaire interministérielle

Mesure 8 : Développer et faire connaître l'accueil sécurisant prévu dans le dispositif Ac.Sé

Les victimes en situation de danger nécessitant un éloignement géographique notamment en raison des représailles des réseaux d'exploitation, bénéficient depuis 2001 de places sécurisantes dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (mise en œuvre du dispositif Ac.Sé).

Les conditions d'une meilleure information sur ce dispositif et de son extension sur la base des besoins identifiés seront prises en compte dans la programmation globale de l'offre d'hébergement. L'offre d'hébergement sera définie en lien avec les services intégrés d'accueil et d'orientation.

La promotion du dispositif d'accueil sécurisant sera assurée via une circulaire à l'attention des forces de police et de gendarmerie, des parquets et des préfetures pour rappeler l'existence du dispositif et du développement du partenariat avec les services intégrés d'accueil et d'orientation.

Mise en œuvre : ministère de l'Intérieur, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports • Instrument : Circulaire interministérielle

Mesure 9 : Construire un parcours de sortie de la prostitution

1. Les personnes victimes de la prostitution doivent bénéficieront d'un système de protection et d'assistance renforcé, assuré et coordonné par l'État et destiné à assurer, avec l'appui des associations qui aident et accompagnent les personnes prostituées, un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Le parcours de sortie de la prostitution associera des actions d'accompagnement social et professionnel des prostituées, l'attribution d'une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle, un effacement des dettes fiscales et sociales et des actions de réduction des risques sanitaires.

La clé de ce parcours validé par l'autorité administrative réside dans une organisation et un suivi régulier par des associations disposant de professionnels formés, mêlant compétence sociale et sanitaire.

L'engagement de la personne dans le parcours de sortie de la prostitution est validé par le préfet, après avis de la commission spécialisée des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, élargie à la prostitution et à la traite (CDPD).

Cette commission assure le suivi du parcours de sortie de la prostitution. Elle veille à ce que l'accès aux droits et la sécurité de la personne engagée dans ce parcours soient effectivement garantis et à ce que la personne respecte ses engagements.

2. Afin de renforcer leur accès aux droits sociaux (minima sociaux, soins, insertion professionnelle), les autres victimes de la traite des êtres humains, en particulier les victimes de servitude domestique pourront également bénéficier d'un système de protection et d'assistance renforcé, assuré et coordonné par l'État et destiné à assurer, avec l'appui des associations, un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Ce parcours d'insertion sociale associera des actions d'accompagnement des victimes, l'attribution d'une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle et un soutien médico-psychologique adapté.

Ce parcours d'insertion sera coordonné au niveau local, sous l'autorité du préfet, au sein des commissions spécialisées des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, élargies à la prostitution et à la traite (CDPD).

Mise en œuvre : ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, ministère des Finances et des Comptes publics, ministère des Affaires sociales et de la Santé, ministère de l'Intérieur. • Instrument : proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, circulaires d'application

ASSURER UNE PROTECTION INCONDITIONNELLE DES MINEURS VICTIMES

Mesure 10 : Assurer un accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le cadre de la protection de l'enfance

La traite des mineurs représente un nombre important des cas recensés en Europe. La France est particulièrement touchée par ce phénomène. Une augmentation de cette exploitation a été observée dans les 3 dernières années de même que l'exploitation des mineur(e)s dans la commission de délits (vol à la tire, cambriolages) et la prostitution de rue des mineur(e)s d'origine nigériane ou roumaine.

Face au développement observé depuis 2009, de l'utilisation de mineurs à des fins d'exploitation, le ministère de la Justice (DPJJ) et les conseils généraux (ASE) se sont retrouvés démunis en matière de protection, de lieux d'accueil et de réponses éducatives adaptées. Comme le souligne la Brigade de protection des mineurs et le rapport 2012 de l'UEAT (Unité Éducative Auprès du Tribunal) de Paris, la majorité des enfants présumés victimes de TEH fuguent quelques heures après leur placement.

- Des groupes spécialisés sur la traite des mineurs seront créés, à l'initiative du Préfet et du procureur, au sein des commissions spécialisées des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, élargies à la prostitution et à la traite (CDPD). Ils seront composés de l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs en charge de la protection de l'enfance (Protection judiciaire de la jeunesse, aide sociale à l'enfance, magistrats spécialisés, enquêteurs spécialisés de la police et de la gendarmerie nationale, et, autant que de besoins, inspections d'académie, associations...). Ces commissions participeront à mettre en œuvre des actions visant à protéger les mineurs et à poursuivre les auteurs.
- Une convention sera proposée à l'Assemblée des Départements de France pour clarifier les compétences des services d'Aide Sociale à l'Enfance dans le suivi des mineurs victimes ;
- Il sera proposé aux personnels chargés de ces prises en charge une sensibilisation à la spécificité des situations vécues par ces jeunes. Une réflexion sera conduite sur l'adaptation des modalités d'accueil, pour les mineurs victimes de la traite afin de tenir compte de la particularité de leur situation.
- Les États généraux du travail social seront l'occasion d'une réflexion pour une meilleure formation des agents de l'Aide Sociale à l'Enfance sur l'identification et l'accompagnement des victimes de la Traite.

L'Éducation nationale continuera à assurer l'accueil des mineurs de moins de seize ans en danger d'exploitation, dans le cadre de la scolarité obligatoire.

La création d'une plateforme européenne de lutte pour la protection de l'enfance sera proposée à nos partenaires européens qui abordera notamment la question de la traite. Cette dernière regroupera les acteurs institutionnels et associatifs en charge de la protection de l'enfance des différents pays membres de l'UE afin de mutualiser les bonnes pratiques et permettre à chacun de connaître les mesures d'assistance aux mineurs qui ont été ordonnées dans d'autres pays pour une meilleure mise en cohérence du suivi socio-éducatif dont bénéficie le mineur.

Mise en œuvre : ministère de l'Intérieur, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, ministère des Affaires sociales et de la Santé, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche • Instrument : Circulaire interministérielle

Mesure 11 : Définir une protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes

Le traitement judiciaire des mineurs victimes de la traite et en particulier ceux qui sont contraints à commettre des délits nécessite un hébergement adapté.

Les mineurs bénéficieront de dispositifs d'accueil et d'hébergement qui permettront leur éloignement géographique aux fins de les soustraire aux personnes qui les exploitent. Les éducateurs travaillant dans ces structures bénéficieront d'une formation spécifique et devront avoir des connaissances linguistiques utiles au suivi des mineurs.

A cet effet un centre d'hébergement offrant des places sécurisantes et sécurisées, basé sur l'éloignement géographique et la volonté du mineur, sera expérimenté en lien avec les associations spécialisées. La scolarisation des mineurs sera une des priorités de cette expérimentation. Le DIHAL³ définira le cahier des charges de ce nouveau dispositif.

Mise en œuvre : ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, ministère des Affaires sociales et de la Santé, DIHAL, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ministère des Affaires étrangères... • Instrument : lois et règlements (notamment l'ordonnance de 1945)

³ Délégué interministériel à l'hébergement et l'accès au logement

Priorité II - Démanteler les réseaux

MOBILISER DE FAÇON CONCERTÉE TOUS LES MOYENS D'ENQUÊTE CONTRE LES RÉSEAUX

Mesure 12 : Veiller à ce que l'incrimination de traite soit plus souvent retenue par les parquets

Une circulaire de politique pénale permettra de créer les conditions pour que l'incrimination de la traite des êtres humains de l'article 225-4-1 du code pénal soit plus régulièrement utilisée : la situation actuelle prive les victimes de cette infraction du bénéfice des droits que la loi leur accorde, relatifs à leur protection, leur information, leur admission au séjour et leur indemnisation.

C'est pourquoi, il sera demandé aux parquets de veiller à ce que cette qualification soit plus souvent retenue. Les poursuites sur le fondement de l'article 225-4-1 du code pénal peuvent également être engagées concomitamment à des infractions connexes.

La traite des êtres humains est une infraction qui génère des profits importants et qui permet la confiscation de la totalité du patrimoine des délinquants (articles 131-21 alinéa 6 et 225-25 du code pénal).

Le recours à l'enquête patrimoniale sera encouragé dès lors qu'une enquête judiciaire a été diligentée sur le fondement de l'article 225-4-1 du code pénal ou sur le fondement des articles incriminant des infractions connexes à la traite des êtres humains.

Mise en œuvre : ministère de la Justice. • Instrument : Circulaire de politique pénale

Mesure 13 : Élargir le domaine de compétence des inspecteurs du travail à la constatation des infractions de traite des êtres humains

La Directive 2011/36 rappelle que les fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec les victimes et les victimes potentielles de la traite des êtres humains doivent disposer d'une

formation adéquate afin d'être en mesure d'identifier ces victimes. Parmi ces fonctionnaires sont nommément cités les inspecteurs du travail

Il convient de modifier la loi afin d'accorder une compétence explicite aux inspecteurs du travail pour constater par procès-verbal les situations illégales de « traite des êtres humains, soumission à du travail ou des services forcés, à de l'esclavage ou à des pratiques analogues à l'esclavage », dans la mesure où ils le sont déjà pour les infractions pénales de conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité (article L. 8112-2 du code du travail).

Mise en œuvre : ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social •
Instrument : Modification de l'article L. 8112-2 du code du travail

Mesure 14 : Mobiliser Tracfin contre la traite

Le Service à compétence nationale (SCN) Tracfin⁴ a pour mission de repérer les flux financiers clandestins, de conduire des investigations et de les transmettre à l'autorité judiciaire, en particulier lorsque sont mis à jour des faits liés à la traite des êtres humains, à la criminalité organisée et au blanchiment de capitaux générés par ces trafics.

1. Continuer à renforcer des effectifs du service qui analyse des informations en forte croissance permettra une vigilance accrue sur le blanchiment du produit de la traite d'êtres humains.

En effet, outre les déclarations de soupçon transmis par les professions assujetties (27 405 en 2013 soit +5% par rapport à 2012), le service collecte en application de la loi du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et de son décret d'application, toutes les opérations de transmission de fonds effectuées à partir d'un versement d'espèces ou au moyen de monnaie électronique supérieur à 1 000€ par opération ou à 2 000 € cumulés par mois. Une cellule est dédiée à l'exploitation de ces données brutes de transferts de fonds nationaux ou internationaux, privilégiés par les acteurs de la traite d'êtres humains. Un traitement informatique est en cours de réalisation pour un rapprochement et une analyse approfondis.

2. Maintenir la qualité des échanges de renseignements financiers avec les magistrats et services de police judiciaire (notamment l'OCRIEST) chargés des enquêtes sur la traite des êtres humains

Tracfin a mis en place un pôle composé de 2 magistrats et 3 officiers de liaisons Gendarmerie/Police à la disposition des magistrats et des services de police judiciaire pour analyser les informations détenues à Tracfin susceptibles d'alimenter les enquêtes, en particulier les enquêtes sur la traite des êtres humains.

3. Inciter les administrations et les institutions publiques qui accueillent les victimes de traite des êtres humains à signaler au service toute situation atypique, en application de l'article L561-27 du code monétaire, notamment lorsque les victimes ne souhaitent pas porter plainte

⁴ Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits FINANCIERS clandestins

ou lorsqu'elles sont en situation de grande faiblesse, en leur rappelant que Tracfin est tenu de ne pas communiquer l'origine de ses sources et peut donc aisément protéger l'anonymat du déclarant comme de la victime.

Mise en œuvre : SCN Tracfin

RENFORCER LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Mesure 15 : Promouvoir dans les différentes enceintes internationales une approche intégrée de la traite (prévention, répression, protection et partenariat)

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*», du 15 novembre 2000 dit protocole de Palerme, propose une définition large des différentes formes d'exploitation que recouvre la traite des êtres humains. Selon ce texte, entrent au minimum, dans cette définition, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail et les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues, la servitude ou les prélèvements d'organes.

Dans le cadre du suivi de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité, la France fera des propositions aux Nations Unies pour améliorer la coordination internationale en matière de prévention des risques de traite dans le cadre des conflits armés.

Afin de respecter cette définition de la traite dans la lutte à mener, une approche multidisciplinaire et coordonnée de ce phénomène est indispensable.

Aussi, la France entend-t-elle favoriser une approche multidisciplinaire (justice, police, services sociaux et société civile) tendant à un travail partenarial de l'ensemble des acteurs. Cette approche globale, repose sur la coordination des professionnels dans ce domaine, qui constitue l'élément clé du renforcement des capacités des Etats et de la société civile à lutter de manière efficace et durable contre la Traite.

Mise en œuvre : ministères des Affaires étrangères et ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports • Instruments : Porter ce sujet au plus haut niveau sur l'agenda international lors des différentes rencontres (ex : Séminaire Droits de l'Homme de l'ASEM en 2015) en partenariat avec les pays intéressés

Mesure 16 : Encourager nos partenaires à la ratification des instruments existants

Afin de diffuser cette approche, cette mesure doit avoir un deuxième volet de promotion des instruments internationaux pertinents sur la traite, en particulier la convention de New York du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, le protocole de Palerme et de la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains. La ratification des textes ne suffit pas. Leur mise en œuvre efficace et pérenne doit être promue et la France souhaite contribuer à cet objectif, notamment à travers l'assistance technique. En ce qui concerne le protocole de Palerme, nous plaidons pour l'établissement d'un mécanisme d'examen de la Convention de Palerme et des protocoles, qui permette d'en vérifier et faciliter la mise en œuvre sur un fonctionnement durable.

L'universalisation des instruments existants garantira une définition commune et agréée de la traite, ce qui facilitera la coopération internationale. Cet élargissement doit être préféré à la négociation de nouveaux instruments.

Mise en œuvre : ministère des Affaires étrangères • Instruments : Appel systématique à la ratification des conventions dans les interventions publiques dans les organisations régionales et internationales, lors des dialogues politiques bilatéraux, création d'un mécanisme d'examen pour le protocole de Palerme

Mesure 17 : Assurer la présence d'experts français dans les organisations internationales

Enfin, l'objectif est de maintenir une présence de longue durée d'experts français dans ce domaine au sein des organisations internationales (ONU, Conseil de l'Europe, OSCE) qui traitent de ce sujet et de poursuivre le travail engagé consistant à fournir une expertise technique dans le cadre des actions développées sur cette thématique. La présence d'experts français, qu'il soit originaires d'administrations ou de la société civile, au sein des organismes pertinents, permettra la diffusion de notre approche multidisciplinaire.

Mise en œuvre : ministère des Affaires étrangères en lien avec tous les ministères, en particulier ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur • Instrument : Présentation de candidats français pour les postes clés et conduite de campagnes électorales pour obtenir leur nomination

Mesure 18 : Définir un agenda de coopération contre la traite au niveau européen et multilatéral

Le renforcement de la coopération européenne et internationale sera recherché dans trois directions complémentaires :

1. PROTÉGER LES VICTIMES

D'importantes divergences existent au sein de l'UE en matière de politique d'aide aux victimes. Certains Etats membres rencontrent des difficultés pour protéger efficacement les victimes de la traite, du fait de la superficie réduite du territoire et de la faiblesse des structures d'accueil qui ne permettent pas de garantir une protection souhaitée.

La création d'un réseau européen de protection des victimes présente plusieurs avantages :

- **Garantir le respect des droits fondamentaux** de la victime
- **Protéger l'intégrité physique et psychologique** de la victime
- **Accroître la confiance** de la victime dans les institutions étatiques.
- **Faciliter la coopération** de la victime avec la justice pour améliorer l'efficacité des poursuites.

Les coûts de fonctionnement d'un tel système pourraient être mutualisés et reposer sur l'ensemble des Etats membres.

2. PRÉVENIR LA TRAITE À DES FINS D'EXPLOITATION DE LA PROSTITUTION

Dans la continuité de la conférence de Bruxelles du 30 septembre 2013, les autorités françaises proposeront aux 17 autres EM signataires de la Convention de New York du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui d'élaborer conjointement une stratégie de lutte contre l'exploitation de la prostitution résolument abolitionniste prévoyant des mesures fortes telles que la responsabilisation du client, l'admission au séjour pour les victimes ou la mise en place d'un parcours de sortie de l'exploitation.

Ils inviteront par ailleurs les autres Etats membres de l'Union européenne à s'engager sur cette voie et porteront cette stratégie auprès de la Commission européenne.

3. LUTTER CONTRE LES RÉSEAUX

La coopération et la coordination internationales sont essentielles pour faciliter les enquêtes judiciaires diligentées à l'encontre de réseaux transnationaux dont les chefs sont implantés à l'étranger. Aussi en matière de lutte contre la traite des êtres humains, plusieurs actions seront menées parallèlement à savoir :

- **Généraliser la conclusion d'accords** en vue de créer des équipes communes

d'enquête avec les Etats tiers à l'Union européenne, conformément à l'article 19 de la Convention des nations unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000;

- Inviter les Etats membres à recourir de manière plus systématique aux outils proposés par les agences de coopération comme Eurojust et EUROPOL ; (La France est l'Etat membre qui recourt le plus à Eurojust);
- Soutenir la mise en place d'une coopération renforcée entre Europol et Interpol, en particulier l'élaboration d'une stratégie commune pour lutter contre les réseaux de traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la prostitution et des autres formes d'exploitation sexuelle.

Mesure 19 : Pérenniser l'assistance technique vers les pays d'origine (et de transit) et de destination

La France invitera à une meilleure coordination entre les organisations internationales compétentes en matière de traite et demandera à la Commission européenne de renforcer la coordination avec les autres organisations internationales, afin d'éviter les redondances dans la mise en place de projets et éviter les gaspillages financiers.

Il s'agit de développer une coopération avec les Etats parties aux instruments internationaux pour leur pleine mise en application. La coopération peut prendre la forme d'actions bilatérales, le cas échéant au travers de fonds de solidarité prioritaire ou de l'appui à des actions menées dans un cadre multilatéral via le financement de programmes mis en œuvre par les organisations internationales, notamment l'ONUDC⁵ et l'OSCE.

La coordination des actions de coopération par le ministère des Affaires étrangères, vise d'une part à soutenir sur le plan international la stratégie mise en place par la Miprof et d'autre part à renforcer le dispositif de lutte contre la traite des êtres humains avec les pays d'origine, de transit et de destination pour lesquels la coopération s'avère nécessaire.

Un réseau de points de contact en poste dans des pays particulièrement concernés par la traite des êtres humains sera constitué pour animer cette action.

Mise en œuvre : ministère des Affaires étrangères, ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

⁵ Office des Nations unies contre la drogue et le crime

Priorité III - Faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière

Mesure 20 : Un plan suivi et coordonné par une administration de projet

Le ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports assure le pilotage global et coordonné des actions engagées au titre du présent plan d'action tant au niveau national que local.

A ce titre :

- 1. Il définira un programme interministériel de recherche sur la traite des êtres humains
- 2. Il établira une cartographie répertoriant les organismes et les associations qui accompagnent les victimes ainsi que les actions engagées par les différents acteurs sur le territoire national. Cette cartographie sera par la suite complétée et actualisée par les coordinations locales.
- 3. En lien avec les associations, il organisera le suivi régulier de la situation sur les tendances de la traite en France. À cet effet, il évaluera les bonnes pratiques et les difficultés rencontrées. Il collectera et analysera les données statistiques. La Ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports rendra régulièrement compte, de façon transparente, de ce suivi.

Pour répondre aux engagements internationaux de la France en matière d'outillage statistique et de recensement des victimes et auteurs présumés, un outil statistique sera créé pour compléter les données disponibles sur la traite. A ce jour, seules les données relatives au proxénétisme et aux victimes du proxénétisme sont disponibles.

Mise en œuvre : ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (Miprof) • Partenaires : ONDRP, INHESJ, INSEE, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, ministère des affaires sociales et de la santé, ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social, ministère des Affaires étrangères CIPD, DIHAL

Mesure 21 : Un Fonds dédié aux victimes de la traite et de l'insertion des personnes prostituées

Conformément aux dispositions de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, un fonds pour la lutte contre la traite des êtres humains et contre l'exploitation de la prostitution sera constitué en loi de finances pour 2015 au sein du budget du ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (programme 137) pour contribuer aux actions prévues dans le présent plan.

Il sera alimenté par des crédits budgétaires issus des autres ministères et par un fonds de concours de l'AGRASC⁶ en charge de recueillir le produit des saisies et confiscations perçues lors de la condamnation des criminels au titre des articles du Code pénal relatifs à la traite des êtres humains (art. 225-4-1 à 225-4-9), au proxénétisme, et aux infractions qui en résultent (art. 255-5 à 225-12), au recours à la prostitution des mineurs et des personnes particulièrement vulnérables (art. 225-12-1 à 225-12-4), à l'exploitation de la mendicité (art. 225-12-5 à 225-12-7), à l'esclavage à la servitude et au travail forcé, aux conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité de la personne (Articles 225-13 à 225-16) et au blanchiment. Il sera également abondé d'un montant équivalent à celui des amendes pour achat de service sexuel prévues par la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel.

Mesure 22 : Un pilotage départemental des interventions contre la traite

Une réunion des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDPD) sera consacrée chaque année à la coordination des interventions contre la traite des êtres humains. Le cas échéant, le Préfet pourra décider de la préparation de ces travaux par un groupe de pilotage permanent, sur le modèle des commissions sur l'exploitation de la prostitution et d'autres formes d'exploitation sexuelle créées au sein des ZSP existantes dans plusieurs départements.

Une action de sensibilisation sera menée auprès des CODAF⁷, d'une part pour une meilleure détection des situations de traite des êtres humains aux fins « d'exploitation économique ou par le travail », et d'autre part pour agir efficacement contre les auteurs tout en protégeant les victimes.

⁶ Agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

⁷ Comités opérationnels départementaux anti-fraude

Mise en œuvre : ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, INHESJ, ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur, ministère des Affaires sociales et de la Santé, ministère du travail, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social, SIAO, associations spécialisées, associations d'aide aux victimes, CIPD.

- Instruments : Modification des décrets du 7 juin 2006 et du 18 avril 2008, circulaire interministérielle, arrêté préfectoral

Mesure 23 : Une politique suivie et évaluée par une institution indépendante : la CNCDH

La directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour mettre en place des rapporteurs nationaux ou des mécanismes équivalents.

Ces rapporteurs ou mécanismes équivalents doivent :

- déterminer les tendances en matière de traite des êtres humains ;
- évaluer les résultats des actions engagées pour lutter contre ce phénomène, y compris la collecte de statistiques en étroite collaboration avec les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine ;
- établir des rapports.

La Mission du rapporteur national portera sur l'évaluation de la politique mise en œuvre qui fera l'objet d'un rapport périodique.

Pour jouer pleinement son rôle de contrôle et d'évaluation des résultats des actions engagées, la fonction de rapporteur national ou «mécanisme équivalent» au sens de la directive sera assurée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), autorité administrative indépendante qui pourra ainsi évaluer la politique publique mise en œuvre.

Mise en œuvre : ministère de la Justice, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports • Instrument : Modification législative

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

AAI	Autorité administrative indépendante
Ac. Sé	Accueil Sécurisé Dispositif national d'accueil et de protection des victimes de la traite des êtres humains, coordonné par ALC
ADA	Allocation pour demandeur d'asile
ADF	Assemblée des départements de France
ALC	Accompagnement Lieux d'accueil Carrefour éducatif et social (association)
AME	Aide médicale de l'État
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
APS	Autorisation provisoire de séjour
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ATA	Allocation temporaire d'attente
BIT	Bureau international du travail (Secrétariat permanent de l'OIT)
BMR	Brigade mobile de recherche
BPM	Brigade de protection des mineurs
BRP	Brigade de répression du proxénétisme
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCEM	Comité contre l'esclavage moderne
CDPD	Conseil départemental de prévention de la délinquance
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CeLTIF	Cellule de lutte contre le travail illégal et les fraudes
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFDA	Coordination française pour le droit d'asile
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CIVI	Commission d'indemnisation des victimes d'infraction
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMU	Couverture maladie universelle
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPI	Cour pénale internationale

CRIP	Cellule de recueil des informations préoccupantes
CRR	Commission des recours des réfugiés
CST	Carte de séjour temporaire
DACG	Direction des affaires criminelles et des Grâces
DAV	Délégation aux victimes
EMDH	Enfants du monde – Droits de l’homme
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FTDA	France terre d’asile
GAATW	Global Alliance Against Traffic in Women
GISTI	Groupe d’information et de soutien des immigrés
GRETA	Groupe d’experts sur la lutte contre la traite des êtres humains
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INTEFP	Institut national du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle
JLD	Juge des libertés et de la détention
MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
MIPROF	Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains
OCLDI	Office central de lutte contre la délinquance itinérante
OCLTI	Office central de lutte contre le travail illégal
OCLCTIC	Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l’information et de la communication
OCRIEST	Office central pour la répression de l’immigration irrégulière et l’emploi d’étrangers sans titre
OCRTEH	Office central pour la répression de la traite des êtres humains
OCRVP	Office central pour la répression des violences aux personnes
OFII	Office français de l’immigration et de l’intégration (ex-ANAEM, ex OMI)
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OICEM	Organisation internationale contre l’esclavage moderne
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
ONED	Observatoire national de l’enfance en danger
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime

OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAF	Police aux frontières
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PPDAHI	Plan départemental d'accueil et d'insertion
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
RSA	Revenu de solidarité active
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police
SGAE	Secrétariat général aux affaires européennes
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
TA	Tribunal administratif
TEH	Traite des êtres humains
TGI	Tribunal de grande instance
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

TABLE DES MATIÈRES

Avertissement	5
Avant-propos	7
Introduction	13
L'extension du mandat de la CNCDH à la traite et à l'exploitation des êtres humains.....	14
Le grain des choses et le sens des mots.....	16
Édition 2016, une première étape... ..	16
PREMIÈRE PARTIE	
LES NORMES INTERNATIONALES ET LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS	19
CHAPITRE 1	
LES NORMES ET LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS	23
Les normes et les instruments internationaux	23
Les textes des Nations unies.....	23
Le Protocole de Palerme	23
La Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.....	25
Les autres textes des Nations unies	26
Les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT).....	27
Les textes existants	27
Les textes à venir	28
Les actions et les initiatives internationales contre la traite	30
Les actions et les initiatives de l'Assemblée générale des Nations unies ...	30
Les actions et les initiatives de la Conférence des parties à la Convention de Palerme	31
Les actions et les initiatives de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC).....	31
Les actions et les initiatives des Rapporteurs spéciaux.....	32
Les actions et les initiatives de l'Organisation internationale des migrations (OIM).....	33
Les normes et les instruments régionaux	34
Le Conseil de l'Europe	34
La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite.....	34
– <i>Le volet « promotion et protection des droits des victimes »</i>	35
– <i>Le volet répressif</i>	36
Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA).....	38

L'Union européenne	39
La directive n° 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil	39
– <i>Le volet répressif</i>	39
– <i>Le volet « assistance, aide et protection des victimes »</i>	41
– <i>Le volet « prévention »</i>	42
La directive n° 2004/81/CE.....	42
Les autres directives en relation avec la traite des êtres humains.....	43
La Stratégie de l'Union européenne 2012-2016	43
CHAPITRE 2	
L'ÉVOLUTION DES DÉFINITIONS INTERNATIONALES DE LA TRAITE ET DE L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS	47
La pluralité de définitions de la traite des êtres humains.....	47
Des définitions différentes de la traite en fonction des différentes formes d'exploitation	48
Des définitions divergentes de la traite, en fonction des moyens utilisés.....	50
Définir l'exploitation, finalité de la traite des êtres humains	52
Les différentes formes d'exploitation	52
Les différents degrés de l'exploitation	55
CHAPITRE 3	
L'ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS AU REGARD DES NORMES INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES	59
Améliorer les dispositions du code pénal.....	59
L'incrimination.....	59
Mieux définir l'élément matériel de l'infraction de traite	61
– <i>Mieux définir l'acte de traite</i>	61
– <i>Préciser les moyens employés aux fins de traite</i>	63
Mieux définir l'élément moral de l'infraction de traite	65
La répression.....	67
Étendre le champ d'application de la loi pénale dans l'espace	67
Simplifier le jeu des circonstances aggravantes	68
Limiter les conflits de qualifications.....	70
Améliorer les dispositions de procédure pénale et promouvoir une politique pénale digne de ce nom	72
Ne pas poursuivre ni sanctionner les victimes de la traite	72
Rendre efficace le déclenchement des poursuites du chef de traite des êtres humains	73
Prévoir le report du point de départ du délai de prescription de l'action publique dans toutes les hypothèses d'exploitation des mineurs.....	75
Accorder l'aide juridictionnelle à toutes les victimes de la traite des êtres humains	75
Prévoir une protection adaptée des victimes de la traite au cours du procès pénal.....	77

Renforcer l'effectivité du droit à indemnisation des victimes de la traite des êtres humains	79
--	----

DEUXIÈME PARTIE

LES VISAGES DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS : ÉLÉMENTS STATISTIQUES	81
---	----

CHAPITRE 1

LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS DANS LE MONDE ET EN EUROPE	85
---	----

Les chiffres communiqués par les Nations unies	85
---	----

Une précaution d'emblée ou l'existence de biais statistiques	85
--	----

Le profil des victimes de la traite des êtres humains	86
---	----

Le profil des auteurs de traite des êtres humains.....	88
--	----

Les formes d'exploitation	90
---------------------------------	----

Les pays d'origine des victimes.....	92
--------------------------------------	----

Les statistiques européennes	93
---	----

Présentation chiffrée	93
-----------------------------	----

Les victimes de traite en Europe	93
--	----

– <i>Le nombre de victimes</i>	94
--------------------------------------	----

– <i>Le « profil » des victimes</i>	94
---	----

– <i>Les formes de traite et d'exploitation subies</i>	96
--	----

Les auteurs de traite en Europe	97
---------------------------------------	----

– <i>Le nombre de trafiquants suspectés</i>	98
---	----

– <i>Les « profils » des trafiquants suspectés</i>	98
--	----

Les procédures engagées et finalisées	99
---	----

Observations de la CNCDH.....	100
-------------------------------	-----

CHAPITRE 2

LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS EN FRANCE	103
--	-----

Les statistiques collectées par les autorités judiciaires	104
--	-----

Présentation chiffrée	104
-----------------------------	-----

Présentation des statistiques relatives aux infractions constatées par les forces de l'ordre (police et gendarmerie).....	104
---	-----

Présentation des statistiques relatives aux condamnations prononcées par les juridictions pénales.....	105
--	-----

– <i>Observations de la CNCDH</i>	110
---	-----

Les enseignements apportés par la société civile	113
---	-----

Déconstruire les préjugés relatifs aux auteurs de traite	114
---	-----

Déconstruire l'idée reçue de l'« exploiteur richissime diplomate »	114
--	-----

Déconstruire l'idée reçue de réseaux immenses et tentaculaires	115
--	-----

Déconstruire les préjugés relatifs aux victimes de traite.....	116
--	-----

Les victimes de traite par le travail	117
Les victimes de mariages forcés ou arrangés.....	118
Les bébés, victimes indirectes de la traite	119
La situation particulière et alarmante des mineurs isolés étrangers.....	120
Le phénomène méconnu de la mendicité forcée et de la contrainte à commettre des infractions.....	120
La traite dans le sport, témoin de la multiplicité des formes possibles de l'infraction.....	122

CHAPITRE 3

LE CADRAGE POLITIQUE : DU BROUILLAGE CONCEPTUEL À LA NÉCESSITÉ DE POSER LES DÉFINITIONS

Le cadrage politique ou l'embûche du brouillage conceptuel.....	126
Les justifications apportées au rattachement conceptuel aux violences faites aux femmes	126
L'identification des risques associés à ce cadrage politique	126
L'aiguillon de l'approche par les droits de l'homme pour clarifier les concepts et poser les définitions	127

TROISIÈME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION NATIONAL CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

CHAPITRE 1

MIEUX IDENTIFIER LES VICTIMES DE LA TRAITE ET RENFORCER LES MESURES DE PRÉVENTION.....

Identifier les victimes pour mieux les protéger.....	133
L'identification des victimes : une démarche proactive	134
La nécessaire mise en place de critères d'identification	134
L'identification des victimes par les autorités compétentes	137
– <i>L'identification par les forces de sécurité.....</i>	<i>137</i>
– <i>L'identification dans les procédures d'asile et de retour</i>	<i>138</i>
– <i>La détection aux frontières.....</i>	<i>138</i>
– <i>L'identification des victimes par l'Inspection du travail.....</i>	<i>139</i>
Le rôle essentiel des associations spécialisées en matière de traite et d'exploitation des êtres humains dans l'identification des victimes...141	
Former les professionnels à l'identification des victimes de traite et d'exploitation des êtres humains	143
Présentation des actions de formation existantes	143
– <i>Les actions de formation à destination des forces de l'ordre.....</i>	<i>143</i>
– <i>Les actions de formation à destination des magistrats.....</i>	<i>144</i>
– <i>Les actions de formation à destination des inspecteurs du travail</i>	<i>144</i>
– <i>Les actions de formation à destination des acteurs sociaux</i>	<i>145</i>
Les évolutions souhaitables de l'offre de formation	146

Prévenir les actes de traite et d'exploitation	147
Informer et sensibiliser le grand public	148
Agir sur les causes structurelles	152
Prévenir la traite et l'exploitation dans les secteurs d'activité à risque ..	152
– <i>Prévenir la traite et l'exploitation dans le secteur de la prostitution</i>	<i>152</i>
– <i>Prévenir la traite et l'exploitation dans les autres secteurs</i>	
<i>particulièrement touchés</i>	<i>153</i>
– <i>Prévenir la traite et l'exploitation des personnes vulnérables</i>	<i>154</i>
CHAPITRE 2	
SÉCURISER LA SITUATION ADMINISTRATIVE	
DES VICTIMES DE TRAITE EN FRANCE	157
Mieux garantir l'accès au séjour des victimes de traite.....	157
Améliorer les dispositions relatives au délai de réflexion	
et de rétablissement	157
Déconnecter le bénéfice du délai de rétablissement	
et de réflexion de l'accès au séjour	158
– <i>Intégrer dans le code de procédure pénale les dispositions relatives</i>	
<i>au délai de rétablissement et de réflexion.....</i>	<i>159</i>
– <i>Garantir l'effectivité du droit à l'information des victimes potentielles</i>	
<i>de traite</i>	<i>160</i>
Allonger la durée du délai de rétablissement et de réflexion	161
Améliorer les dispositions relatives à l'accès au séjour.....	162
Mieux garantir le droit au séjour des victimes qui coopèrent	
avec les autorités	162
– <i>Le constat d'inefficacité de la protection voulue par l'article L. 316-1</i>	
<i>du CESEDA</i>	<i>162</i>
– <i>Les améliorations souhaitables de l'article L. 316-1 du CESEDA</i>	<i>165</i>
Mieux garantir le droit au séjour des victimes	
qui ne coopèrent pas avec les autorités	167
Mieux garantir l'accès des victimes de traite	
à une protection internationale.....	170
Élargir la reconnaissance du statut de réfugié pour les victimes de traite ..	172
Renforcer les garanties des victimes potentielles de traite	
au cours de la procédure d'asile	177
User de toutes les potentialités du règlement Dublin III.....	177
Prévoir des garanties procédurales spéciales	
au profit des demandeurs d'asile victimes de traite	177
– <i>Garantir un accompagnement juridique et social spécifique</i>	<i>178</i>
– <i>Améliorer l'instruction de la demande d'asile formée par une victime</i>	
<i>de traite</i>	<i>178</i>
– <i>Classer en procédure normale les deuxièmes demandes d'asile formées</i>	
<i>par des victimes potentielles de traite des êtres humains.....</i>	<i>180</i>
Améliorer l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile	
victimes de traite	181

CHAPITRE 3

**OFFRIR UN HÉBERGEMENT SÉCURISANT, UN ACCOMPAGNEMENT
ET UNE PRISE EN CHARGE AUX VICTIMES DE LA TRAITE183****Offrir un hébergement adapté aux victimes de la traite186**

Les dispositifs mis en place en amont du Plan d'action national.....187

Le dispositif de droit commun d'hébergement des victimes de traite
et d'exploitation des êtres humains187

Le Dispositif national Ac.Sé188

La difficile mise en œuvre du droit à l'hébergement
pour les victimes de la traite.....190Améliorer l'offre d'hébergement pour les victimes de la traite :
le dispositif prévu par le Plan d'action national.....192Augmenter et adapter les solutions d'hébergement
des victimes de la traite.....192Développer la possibilité pour une victime de bénéficier d'un accueil
sécurisant, au titre du dispositif national Ac. Sé194**Assurer un accompagnement effectif des victimes de traite195**

Un accès inégal et insuffisant au droit à l'information197

Assurer l'effectivité du droit à un accompagnement individualisé
et approprié.....198Assurer l'effectivité de l'accès aux droits économiques
et sociaux pour les victimes de la traite.....201Droit d'accéder à la formation professionnelle
et au marché du travail.....204

CHAPITRE 4

LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS VICTIMES DE TRAITE.....207**La traite des enfants en France209**

L'absence de données chiffrées209

Les mineurs victimes de traite et d'exploitation en France.....211

Les origines des mineurs victimes211

Les types de traite auxquels sont confrontés les enfants212

Les enfants comme victimes indirectes214

Protection et accompagnement des mineurs victimes215

Assurer la protection inconditionnelle des mineurs victimes215

Accès au régime de la protection de l'enfance
pour les mineurs victimes de traite215Le cas des mineurs victimes de traite obligés
à commettre des actes de délinquance.....219Renforcer les dispositions prévues par le Plan d'action national
pour une prise en charge adaptée des mineurs victimes.....225

Garantir l'accès à la justice225

Garantir la présomption de minorité et la protection
des victimes jeunes majeures228

Garantir un accompagnement et une prise en charge appropriés et individualisés	229
L'accès à l'éducation et à la formation professionnelle.....	232
La nécessaire prise en compte du cas particulier des mineurs isolés étrangers.....	235
État des lieux.....	235
Une continuité de protection à l'étranger partielle	239
CHAPITRE 5	
RENFORCER LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE CONTRE LA TRAITE.....	245
Action de la France au sein des organisations internationales compétentes en matière de traite des êtres humains	247
Organes des Nations unies.....	248
L'Office des Nations unies contre la drogue	248
Assemblée générale et Conseil de sécurité.....	251
Le Conseil des droits de l'homme.....	253
L'Organisation internationale du travail (OIT).....	255
Les organisations régionales.....	256
L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	256
L'Union européenne	257
De la mise en œuvre en France des recommandations émises par les instances internationales.....	259
La lutte contre la traite des êtres humains dans la politique et les actions de développement et de coopération internationale de la France	263
CHAPITRE 6	
LA COOPÉRATION JUDICIAIRE INTERNATIONALE.....	269
Mettre fin aux obstacles juridiques et/ou pratiques entravant la coopération judiciaire entre États.....	271
Soutenir le plan d'action d'EUROJUST.....	271
Étoffer les réseaux de points de contact	272
Soutenir la création d'un interlocuteur central de référence.....	272
Améliorer la formation des magistrats et des enquêteurs.....	273
Renforcer le nombre et les moyens alloués aux magistrats de liaison	273
Soutenir les recommandations du groupe d'experts roumains, allemands et français destinées à renforcer la coopération judiciaire en matière de traite des êtres humains	274
Faciliter l'exécution des mandats d'arrêt européens.....	274
Encourager la mise en place d'équipes communes d'enquête	275
Développer les partenariats.....	276
Mettre fin aux obstacles politiques et/ou culturels entravant la coopération judiciaire entre États.....	277

Conclusion : vers une politique publique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains	279
Coordonner et financer la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains	280
De l'intérêt de lutter contre la traite et l'exploitation des êtres humains : l'approche par les coûts	285
RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH	301
Recommandations prioritaires	303
Autres recommandations	306
ANNEXES	319
Annexe 1	
Listes des personnes auditionnées et contributions écrites reçues	321
Liste des personnes auditionnées	321
Liste des contributions écrites reçues.....	323
Annexe 2	
Bibliographie et ressources utiles	324
Textes et instruments juridiques internationaux.....	324
Textes juridiques français.....	329
Rapports de référence.....	333
Ouvrages et articles (par ordre alphabétique)	336
Avis, études et rapports de la CNCDH.....	339
Sitographie	340
Annexe 3	
Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014 – 2016)	341
Liste des abréviations et des sigles	366