

N° 448

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) sur les **femmes et les mineur-e-s victimes de la traite des êtres humains**,*

Par Mmes Corinne BOUCHOUX, Hélène CONWAY-MOURET, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Brigitte GONTHIER-MAURIN, Chantal JOUANNO et Mireille JOUVE,

Sénatrices.

(1) Cette délégation est composée de : Mme Chantal Jouanno, *présidente*, Mmes Corinne Bouchoux, Hélène Conway-Mouret, M. Roland Courteau, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Brigitte Gonthier-Maurin, M. Alain Gournac, Mmes Christiane Kammermann, Françoise Laborde, Michelle Meunier, M. Cyril Pellevat, *vice-présidents* ; M. Mathieu Darnaud, Mmes Jacky Deromedi, Danielle Michel, *secrétaires* ; Mmes Annick Billon, Maryvonne Blondin, Nicole Bonnefoy, M. Patrick Chaize, Mmes Laurence Cohen, Chantal Deseyne, M. Jean-Léonce Dupont, Mmes Anne Emery-Dumas, Dominique Estrosi Sassone, Corinne Féret, M. Alain Fouché, Mmes Catherine Génisson, Éliane Giraud, Sylvie Goy-Chavent, Christiane Hummel, Mireille Jouve, M. Marc Laménie, Mme Claudine Lepage, M. Didier Mandelli, Mmes Marie-Pierre Monier, Patricia Morhet-Richaud et M. Philippe Paul.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS : UNE VIOLENCE DONT LES FEMMES SONT LES PRINCIPALES VICTIMES	9
A. LES MUTATIONS RÉCENTES DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS	9
1. <i>De la « traite des blanches » à l'« esclavage moderne »</i>	9
2. <i>L'ampleur inégalée des réseaux de criminalité organisée, l'action de groupes comme Boko Haram et Daech : une barbarie sans précédent</i>	12
B. UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE TRADUITE PAR UN ARSENAL JURIDIQUE COMPLET	17
1. <i>Un arsenal juridique international diversifié</i>	17
2. <i>Un arsenal juridique national récemment renforcé</i>	24
II. LA LUTTE CONTRE LA TRAITE : UNE POLITIQUE PUBLIQUE RÉCENTE, DONT LE PILOTAGE EST ENCORE PERFECTIBLE	37
A. DES ACTEURS NOMBREUX AU SERVICE DU PREMIER PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA TRAITE	37
1. <i>Une mission aux compétences très larges et aux moyens limités</i>	37
2. <i>Le Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016) : la lutte contre la traite, véritable politique publique</i>	39
3. <i>Une mise en œuvre encore partielle du plan</i>	43
4. <i>Les associations, des partenaires indispensables de la lutte contre la traite des êtres humains</i>	46
5. <i>L'action internationale de la France</i>	49
B. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES	54
1. <i>Un recours encore trop rare à la qualification de traite des êtres humains au regard de l'ampleur du phénomène</i>	54
2. <i>Une formation toujours insuffisante des différents professionnels susceptibles d'être en contact avec des victimes de la traite</i>	58
3. <i>L'absence d'outils adaptés au cas des mineurs victimes de la traite, malgré une réelle prise en compte de cette problématique</i>	61
4. <i>Le traitement des victimes sur le territoire national : un effort de cohérence à encourager</i>	64
5. <i>La nécessité d'une sensibilisation systématique du grand public, à travers le lancement d'une campagne d'information</i>	65
6. <i>Un aspect essentiel à améliorer : la connaissance statistique du phénomène de la traite</i>	67
7. <i>L'exemple britannique : une source d'inspiration possible pour la France ?</i>	70
III. LA CRISE DES MIGRANTS ET SES CONSÉQUENCES POSSIBLES SUR LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS	72
A. DEUX PHÉNOMÈNES JURIDIQUEMENT DISTINCTS	73
1. <i>Traite des êtres humains et trafic illicite de migrants</i>	73
2. <i>La porosité entre les deux notions ne peut être ignorée</i>	77

B. UNE CRAINTE : LE RISQUE D'EXPLOITATION DE MIGRANTS VULNÉRABLES.....	80
1. Calais : un enfer pour des migrants en situation d'extrême fragilité	80
2. Vers une amplification du phénomène de la traite ?	85
3. Les difficultés d'identification des victimes de la traite dans une situation exceptionnelle	87
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE VIGILANCE ACCRUE, SANS CRÉER D'EFFET D'AUBAINE POUR LES RÉSEAUX.....	91
1. Titres de séjour : la difficile question de l'optimisation de la protection des victimes	91
2. L'indispensable coordination des acteurs pour une instruction plus rapide des demandes d'admission des victimes de traite	94
IV. LES 21 RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION.....	97
A. POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS	97
B. POUR COMPLÉTER LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL	98
C. POUR GARANTIR LES MOYENS BUDGÉTAIRES ET HUMAINS DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE	98
D. POUR QUE LA DIPLOMATIE ET L'ACTION INTERNATIONALE DE LA FRANCE CONTRIBUENT ENCORE DAVANTAGE À LA LUTTE CONTRE LA TRAITE	99
E. POUR RENFORCER LA FORMATION DES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE ET LA SENSIBILISATION DU GRAND PUBLIC	99
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	101
ANNEXES	117

La traite des êtres humains fait partie des sujets auxquels la délégation aux droits des femmes du Sénat souhaitait depuis longtemps consacrer une réflexion approfondie :

- les travaux effectués sur la **prostitution**, d'abord au sein de la commission des affaires sociales¹, puis en vue de l'adoption de la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel, ont mis en évidence une **convergence entre exploitation sexuelle et traite des êtres humains** et l'influence croissante des **réseaux de criminalité organisée** dans ce fléau ;

- la prolifération de **crimes** (mendicité forcée, travail forcé, trafic d'organes...) faisant de la traite un « *esclavage moderne* », ont mis en évidence les nouveaux visages de la traite des êtres humains, bien loin de ce que pourrait laisser entendre la confusion avec la notion ancienne de « traite des blanches » ;

- le **lien entre la multiplication récente des conflits et les violences faites aux femmes**, souligné par le rapport d'information consacré par la délégation aux **viols de guerre**², a montré combien les conflits qui déchirent le monde contemporain renforcent la vulnérabilité des femmes, constatée depuis toujours, pendant les périodes troublées. Les constats opérés par la délégation à la fin de l'année 2014 trouvent un écho insupportable dans l'esclavage des femmes et leur exploitation sexuelle, tragiquement illustrée aujourd'hui par la barbarie de groupes tels que **Daech** et **Boko Haram** ;

- la **crise des migrants**, enfin, a alerté l'attention de la délégation sur les dangers encourus spécifiquement par les femmes dans ces situations tragiques et l'a incitée à s'interroger sur le **lien entre ces migrations et la traite des êtres humains**.

70 % des victimes de la traite des êtres humains sont, selon les statistiques de l'ONU, des femmes et des jeunes filles : ce constat a renforcé la détermination de la délégation aux droits des femmes à s'emparer de ce sujet.

¹ Situation sanitaire et sociale des personnes prostituées : inverser le regard - Rapport d'information n° 46 (2013-2014) de M. Jean-Pierre Godefroy et Mme Chantal Jouanno, fait au nom de la commission des affaires sociales.

² Pour que le viol et les violences sexuelles cessent d'être des armes de guerre - Rapport d'information n° 212 (2013-2014) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

L'analyse des chiffres par genre fait par ailleurs apparaître deux formes très différentes de traite : **si l'on considère les victimes de sexe féminin, elles sont concernées par l'exploitation sexuelle à 79 % ; si l'on considère les victimes de sexe masculin, 83 % subissent une exploitation par le travail forcé¹.**

Ce rapport confirme que **la traite des êtres humains s'inscrit dans la continuité des violences faites aux femmes** où l'on retrouve certains des fléaux dénoncés par la délégation : **prostitution, viols, viols de guerre, violences sexuelles, mariage forcé.**

Il ne s'agit pas du premier travail que la délégation consacre à un sujet qui constitue une dimension importante des violences faites aux femmes : en 2013, notre collègue Maryvonne Blondin², dont chacun connaît l'implication au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a analysé les incidences, pour les droits des femmes, du projet de loi tirant les conséquences sur notre droit interne de la convention de Varsovie, instrument international à la portée décisive pour lutter contre la traite.

La délégation aux droits des femmes a commencé ses travaux sur les femmes, victimes de la traite des êtres humains en entendant, le 22 septembre 2015, Myria Vassiliadou, coordinatrice de l'Union européenne pour la lutte contre la traite des êtres humains. **Cette rencontre plaçait d'emblée le travail de la délégation sous un angle international indispensable à l'approche d'un phénomène qui dépasse très largement nos frontières.**

L'un des points forts de son enquête a eu lieu le **25 novembre 2015**, date éminemment symbolique ; la *Journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes* paraissait en effet le moment le plus pertinent pour échanger avec les associations impliquées dans la lutte contre un fléau qui s'inscrit dans le *continuum* des violences faites aux femmes. Si, en effet, 70 % des victimes sont des femmes, **68 % des personnes poursuivies et 72 % des individus condamnés pour traite sont des hommes**, comme le rappelait le 29 octobre 2015, devant la délégation, Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, qui soulignait par ailleurs que « *[La traite] reflète des rapports de force historiquement inégaux entre hommes et femmes et des comportements socioculturels marqués par la domination masculine* ». La table ronde du 25 novembre 2015 a également mis en évidence le rôle déterminant des associations dans la lutte contre la traite des êtres humains.

¹ Chiffres des Nations Unies, rapport sur la traite, 2014.

² Traite des êtres humains et violences faites aux femmes : priorités nationales, lutte internationale, rapport d'information n° 583 (2012-2013) de Mme Maryvonne Blondin, fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

De manière tout aussi symbolique, la délégation a adopté ce rapport le mercredi 9 mars 2016, le **lendemain de la Journée internationale des droits des femmes**. Son travail s'est donc inscrit **entre les deux journées de l'année les plus significatives dans le domaine de la lutte pour l'égalité entre les hommes et les femmes**.

Les conséquences particulièrement graves du phénomène de la traite des êtres humains pour les femmes justifiaient que ce rapport soit **porté par tous les groupes politiques** représentés au Sénat, afin de souligner le **consensus au sein de la délégation, par-delà les appartenances politiques, sur ce sujet dramatique**. La délégation a donc souhaité désigner **six co-rapporteuses** pour travailler sur les femmes, victimes de la traite des êtres humains :

- Corinne Bouchoux pour le groupe écologiste ;
- Hélène Conway-Mouret pour le groupe socialiste ;
- Joëlle Garriaud-Maylam pour le groupe Les Républicains ;
- Brigitte Gonthier-Maurin pour le groupe communiste républicain et citoyen ;
- Chantal Jouanno, présidente de la délégation, pour le groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC ;
- Mireille Jouve pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.

Ses analyses se sont portées sur les **trois aspects principaux de la traite des êtres humains** :

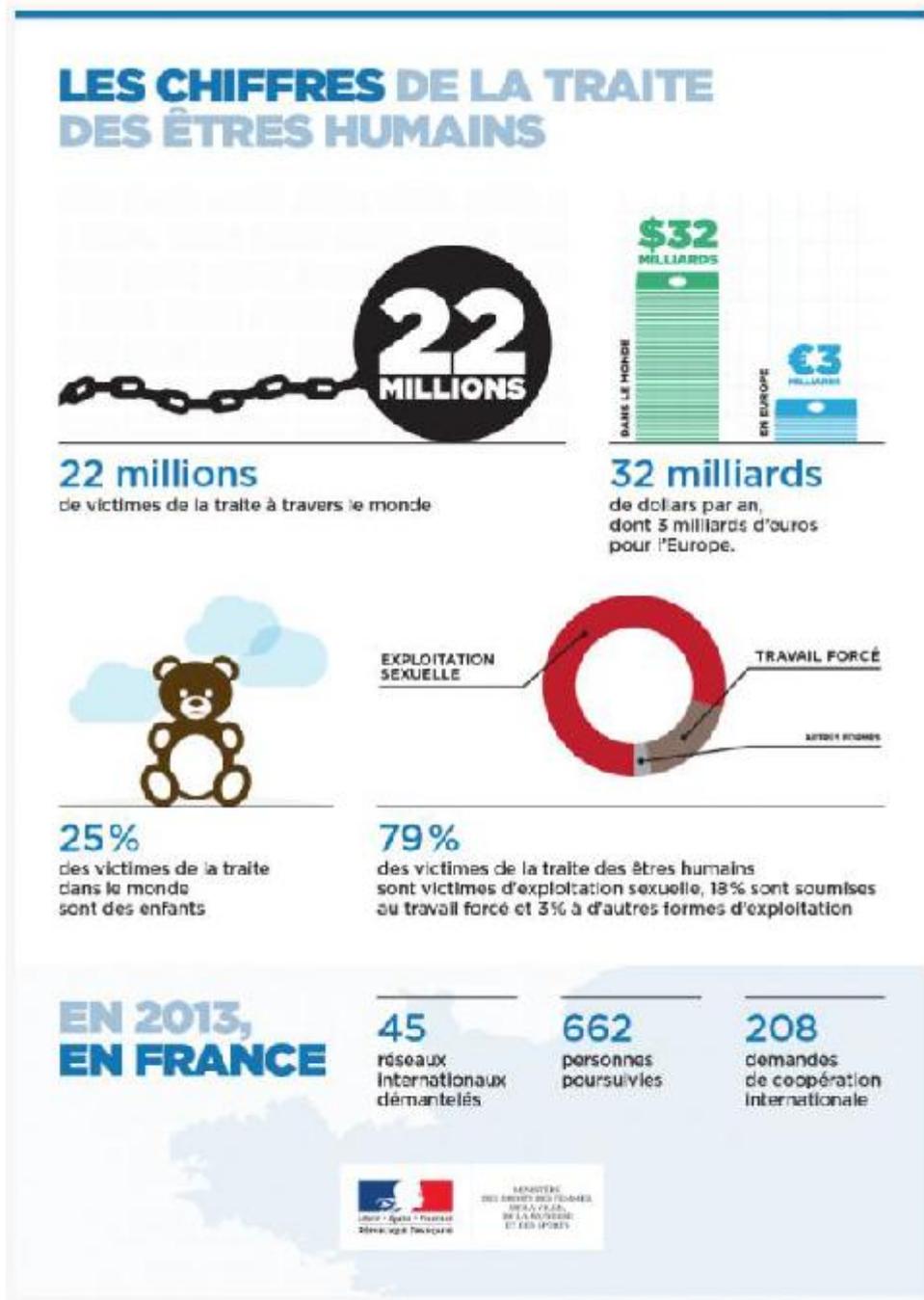
- **son cadre juridique**, à commencer par les instruments internationaux de lutte contre la traite, décisifs pour lutter contre un fléau qui dépasse très largement les frontières des États ;

- le **bilan d'une politique publique nationale à part entière**, encore récente, à quelques mois du terme du premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016) dont ce rapport constate des avancées encourageantes mais perfectibles ;

- et, enfin, la **crise des migrants**, qui appelle à une vigilance accrue contre les réseaux de criminalité organisée.

Les **21 recommandations** dont ce rapport est assorti concernent :

- la **gouvernance** de la lutte contre la traite des êtres humains ;
- ses **aspects juridiques** ;
- ses moyens budgétaires et humains ;
- la diplomatie et l'**action internationale** ;
- la **formation** des acteurs de la lutte contre la traite et la **sensibilisation** du grand public.



Source : ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes

I. LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS : UNE VIOLENCE DONT LES FEMMES SONT LES PRINCIPALES VICTIMES

A. LES MUTATIONS RÉCENTES DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

1. De la « traite des blanches » à l'« esclavage moderne »

a) *Traite des êtres humains, esclavage et réseaux criminels : une histoire ancienne*

À bien des égards, la traite des êtres humains est un **phénomène aussi ancien que l'esclavage**. Elle s'appuie sur une histoire longue : traites négrières, razzias d'esclaves par la piraterie barbaresque et rafles d'esclaves blanches liées aux harems ottomans n'ont jamais épargné aucune région du monde. Les victimes – hommes, femmes et enfants – étaient vouées à l'esclavage sexuel ou au travail dans les mines de sel ou les plantations de cannes à sucre.

À partir du XIX^{ème} siècle, la crainte de la « *traite des blanches* » devient majeure au point qu'un **premier instrument juridique international est adopté en 1904 pour réprimer ce fléau**. Il sera suivi d'autres conventions internationales en 1910, 1921 puis 1933.

Le cinéma muet européen s'empare même de ce thème dès 1910, avec un film danois intitulé *La traite des Blanches*, puis un film allemand de 1927, *La traite des Blanches : un danger international*.

En 1909, le procureur de Chicago dénonce le phénomène et sa **collusion – déjà – avec les mafias internationales** : « *La traite des Blanches est un système dirigé par un syndicat du crime qui a des ramifications de l'Atlantique au Pacifique, avec des centres de distribution dans presque toutes les grandes villes. [...] Le prix d'achat d'une jeune fille commence à 15 \$ et le prix de vente est entre 200 et 600 \$. [...] Ce syndicat envoie régulièrement ses agents sillonner la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie et le Canada à la recherche de victimes*¹ ».

Ces réseaux ne limitaient pas à ce qui a été qualifié de « traite des blanches », si l'on en juge, entre autres exemples, par la pratique du kidnapping à laquelle recouraient des réseaux criminels pour « approvisionner » les travailleurs chinois employés dans les mines et les chemins de fer de l'Ouest américain. Ces mafias chinoises avaient monté un marché très lucratif : de très jeunes filles étaient kidnappées en Chine ou vendues par leurs parents, quand ceux-ci n'étaient pas trompés par de fausses promesses de mariage. Les victimes « *basculaient dans un esclavage*

¹ Nicole Bacharan, *Du sexe en Amérique. Une autre histoire des États-Unis*, Robert Laffont, 2016, p. 256.

sans retour, et le jour où elles se retrouvaient malades ou juste fanées – en général, elles n'avaient pas 20 ans – le tenancier les enfermait dans une pièce sans lumière, eau ni nourriture, avec juste un flacon de drogue. À elles de choisir leur mort : la fin ou l'overdose¹ ».

Plus près de nous, **le démantèlement en 2010 du réseau Hamidovic**, qui employait des mineurs pickpockets dans le métro parisien à des fins d'exploitation de la mendicité, a mis en évidence **l'actualité de la traite** et l'étendue de ses ramifications jusque sur le territoire français. Les jeunes filles victimes de ce réseau étaient mariées à un complice vivant à l'étranger en échange d'une dot versée à la famille. Si la victime parvenait à s'échapper, son trafiquant pouvait réclamer le remboursement de cette somme à la famille de la jeune fille.

Le lien entre les guerres et les violences sexuelles faites aux femmes est mis en évidence dans l'histoire contemporaine par les « *femmes de réconfort* », jeunes filles – principalement coréennes, mais aussi chinoises, birmanes, taïwanaises, philippines et indonésiennes – enlevées pour **servir d'esclaves sexuelles à l'armée impériale japonaise de 1932 à 1945**. En fonction des estimations, leur nombre se serait élevé à 200 000 pour les seules Coréennes, soit un total possible de 400 000 victimes.

Le 24 juin 2014, la délégation aux droits des femmes a rencontré Mme Kil Wonok, survivante de cet enfer, accompagnée de Mme Yoon Meehynag, présidente du Conseil coréen des femmes de réconfort. Ces échanges bouleversants ont confirmé que le calvaire vécu par ces femmes et ces toute jeunes filles s'apparentait évidemment à des **crimes de guerre**.

Le Japon, en décembre 2015, a d'ailleurs accepté de dédommager partiellement ces victimes tout en exprimant ses « excuses sincères » pour les atrocités commises à l'époque contre ces femmes.

b) Les nouveaux visages de la traite des êtres humains : l'« esclavage moderne »²

Selon les Nations Unies et le Conseil de l'Europe, **la traite des êtres humains serait la troisième forme de trafic la plus répandue dans le monde** après le trafic de drogue et le trafic d'armes. Elle ne générerait pas moins de **32 milliards d'euros de « chiffre d'affaires » annuel, dont trois milliards d'euros rien qu'en Europe³**.

Comme l'a rappelé Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, lors de son audition par la délégation,

¹ Nicole Bacharan, *op. cit.*, p. 193.

² Terme auquel recourt la loi britannique pour désigner ce que le droit français qualifie de traite des êtres humains (voir infra).

³ Pour sa part, l'Organisation internationale du travail (OIT) indique que, dans l'économie privée, le travail forcé génère 150 milliards de dollars de profits illégaux par an.

le 29 octobre 2015, **la traite des êtres humains revêt différentes dimensions, qui ne se limitent pas à l'exploitation sexuelle, forme la plus répandue de traite des êtres humains**, dans une proportion de 53 %, et qui concerne à 97 % des victimes de sexe féminin. Elle est majoritaire en Europe par rapport aux autres formes de traite. **Ces dernières relèvent, pour leur part, de ce que l'on pourrait qualifier « d'esclavage moderne » :**

- **l'exploitation par le travail** : les cas de cette forme de traite, qui touche aujourd'hui environ 40 % des victimes, ont augmenté depuis dix ans. Majoritaire en Asie, elle concerne les hommes dans une proportion de 65 %. L'Organisation internationale du travail (OIT) estime à près de **22 millions de personnes - dont 5,5 millions d'enfants** - le nombre total de victimes du travail forcé dans le monde, dont 11,4 millions de femmes et de filles et 9,5 millions d'hommes et de garçons ;

- la **mendicité** ou le **vol forcé** ;
- la **servitude pour dettes** ;
- le **prélèvement illégal d'organes**.

En outre, Michèle Ramis a rappelé que la traite fait **2,5 millions de victimes par an à travers le monde, principalement des femmes et des enfants**, et que **les chances de sortie des réseaux de traite sont malheureusement très limitées**, en raison de l'isolement des victimes, de la contrainte morale qui s'exerce sur elles, de la peur ou des menaces physiques dont elles font l'objet. Elle a également relevé que le **mariage forcé** était *« souvent une porte d'entrée dans la traite »*.

De surcroît, et de façon plus problématique, *« dans de nombreuses régions du monde, la traite fait l'objet d'une certaine acceptation sociale et culturelle car, en remettant leurs proches à des réseaux de traite, les familles en tirent des moyens de subsistance¹ »*.

Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), **la traite des êtres humains sous ses différents visages touche presque tous les pays du monde**, comme pays d'origine, de transit ou de destination, et des victimes d'au moins 127 pays seraient exploitées dans 137 États.

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. L'évolution de ce phénomène est préoccupante car notre pays doit faire face à **l'extension des réseaux criminels transnationaux, même si le phénomène de la traite des êtres humains peut exister indépendamment de tels réseaux.**

¹ *Compte-rendu de l'audition de Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 29 octobre 2015.*

En 2013, ce sont ainsi **45 réseaux internationaux** qui ont été **démantelés**, **662 personnes poursuivies** et **208 demandes de coopération internationale** réalisées¹.

2. L'ampleur inégalée des réseaux de criminalité organisée, l'action de groupes comme Boko Haram et Daech : une barbarie sans précédent

Les travaux réalisés au Parlement dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel ont permis de mettre en évidence les **responsabilités des réseaux de crime organisé dans le développement de la prostitution**, qui constitue l'un des piliers aujourd'hui de la traite des êtres humains.

Ainsi que la délégation l'a observé², ces grands groupes criminels (roumains, bulgares, chinois, nigériens...), qui ont pris une ampleur accrue au cours des dernières années, ont mis en place une **organisation complète de cette traite**, intégrant le recrutement des futures victimes, leur acheminement vers les pays où la demande permet des profits, leur conditionnement, que certains observateurs qualifient de « dressage », leur surveillance ainsi que la collecte et le blanchiment des fonds résultant de la prostitution.

Les travaux de la délégation ont confirmé, d'une part la **violence inouïe qui caractérise cette forme de traite des êtres humains**, d'autre part, **l'extrême vulnérabilité de ses victimes**, constamment menacées de représailles à l'encontre des proches restés au pays, qu'avait analysées le rapport *Situation sanitaire et sociale des personnes prostituées : inverser le regard*³ et, enfin, les **connexions entre réseaux de prostitution, trafic de drogue et ventes d'armes**.

La barbarie et l'esclavage sexuel des femmes ne sauraient malheureusement pas être cantonnés aux manuels d'histoire : l'actualité immédiate nous en fournit des illustrations quotidiennes dans des proportions qui défient l'imagination.

Par sa *Résolution du 30 avril 2015 sur la situation au Nigéria*, le Parlement européen s'est référé à l'enlèvement par **Boko Haram**, en avril 2014, de plus de **270 jeunes filles** dans une école de la ville de Chibok, dont la plupart n'ont jamais été retrouvées. Ce texte relève que, depuis, « *des centaines d'autres personnes ont été enlevées par Boko Haram* », qui « *cherche à*

¹ Chiffres du ministère des droits des femmes pour 2013.

² Prostitution : la plus grande violence du monde faite aux femmes - *Rapport d'information n° 590 (2013-2014) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.*

³ *Situation sanitaire et sociale des personnes prostituées : inverser le regard - Rapport d'information n° 46 (2013-2014) de M. Jean-Pierre Godefroy et Mme Chantal Jouanno, fait au nom de la commission des affaires sociales.*

instaurer un État islamique radical au Nigéria prévoyant notamment l'instauration de tribunaux de la charia sur l'ensemble du pays » et « interdit toute forme d'éducation occidentale, en particulier aux femmes ».

La résolution souligne en outre que Boko Haram « *s'est servi de fillettes d'à peine dix ans pour porter et faire sauter des explosifs dans des gares routières et des marchés bondés* ».

Elle mentionne également les liens entre Boko Haram et les trafics de drogue, le trafic d'armes, les enlèvements de personnes et la mendicité auxquels le groupe recourt pour se financer, ce qui souligne la **continuité entre ce type de barbarie et les ramifications internationales de la traite des êtres humains par les réseaux de criminalité organisée.**

Les agissements de **Daech** suscitent un constat comparable.

Auteur de *Terreur, la nouvelle ère. Des twin Towers à Charlie Hebdo*¹, Mathieu Guidère estime que Daech actualise le « *commerce florissant de l'esclavage des femmes qui avait cours au Moyen Âge et jusqu'à l'époque moderne, à la fois en Orient et en Occident, de façon institutionnalisée* ». **Il dénonce le « marché aux esclaves » de Daech, qui existe depuis 2014.** Selon Mathieu Guidère, ce marché « *prospère en même temps et via les mêmes réseaux de trafic déjà existants (pétrole, gaz, voitures, cigarettes...)* ». Le trafic deviendrait lucratif « *par sa connexion en cours avec les réseaux de prostitution internationaux qui opèrent depuis la plate-forme nigériane* ».

Le trafic d'organes, dont les victimes sont tant des hommes que des femmes, s'ajouterait à la longue liste des actes barbares imputables à Daech.

Le témoignage effroyable intitulé *Esclave de Daech*, publié en 2015, confirme l'enfer vécu par les femmes victimes de Daech, torturées, battues, violées quotidiennement. **Il montre que les combattants de Daech échangent des filles contre des armes.**

La publication par Daech, en décembre 2015, d'un « protocole » indiquant précisément comment peuvent être traitées les captives confirme que l'on est bien en présence d'une barbarie institutionnalisée. **Ce guide légitime l'esclavage sexuel des femmes et leur viol sur une base quotidienne.** Il autorise la « consommation » des vierges dès leur achat, les autres femmes devant auparavant être « purifiées ». Le protocole permet également les relations sexuelles avec une enfant prépubère.

Le site *Iraqinews.com* avait publié une liste des prix édifiante : 34 euros pour une femme yézidie de 40 à 50 ans, quatre fois plus cher pour un enfant de un à neuf ans... Les Yézidies aux yeux bleus s'échangent à des cours plus élevés.

¹ 2015, Autrement.

Les échanges entre la délégation et une rescapée de Daech, le 18 février 2016 (voir l'encadré ci-après), ont malheureusement confirmé l'exactitude des informations concernant l'esclavage sexuel des femmes victimes de Daech.

**Entretien entre la délégation aux droits des femmes du Sénat
et Nadia Murad Basee Taha, rescapée de Daech, le 18 février 2016**

Chantal Jouanno, présidente, Michelle Meunier et Christiane Kammermann, vice-présidentes, Annick Billon et Anne Émery-Dumas, membres de la Délégation aux droits des femmes, ont reçu au Sénat **Nadia Murad Basee Taha, jeune femme yézidie de 22 ans, enlevée par Daech puis retenue prisonnière pendant trois mois avant de parvenir à s'évader et de se réfugier en Allemagne.**

Le témoignage de Nadia Murad Basee Taha a confirmé les constats formulés par la Délégation aux droits des femmes dans le cadre de la préparation de son rapport d'information sur les femmes, victimes de la traite des êtres humains.

Comme tant d'autres prisonnières de Daech, Nadia Murad Basee Taha a été vendue à un homme dont elle est devenue l'esclave sexuelle.

Le 16 décembre 2015, **Nadia Murad Basee Taha est intervenue devant le Conseil de sécurité des Nations Unies pour évoquer le sort des femmes esclaves de Daech¹.**

¹ *L'objectif de cette audition était d'appeler les États membres à se mobiliser contre la traite des êtres humains. Il s'agissait de la première réunion de cette instance consacrée à ce sujet aujourd'hui décisif de l'actualité internationale. Au cours de ce témoignage, Nadia Murad Basee Taha a appelé le Conseil de sécurité à saisir la Cour pénale internationale de ce qu'elle qualifie de génocide.*

Au cours de cette réunion du Conseil de sécurité, d'autres intervenants, parmi lesquels le directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), ont souligné le lien entre traite des êtres humains et expansion des théâtres de conflit. À l'issue du témoignage de Nadia Murad Basee Taha au Conseil de sécurité, celui-ci a adopté une déclaration recommandant aux États membres de mieux s'acquitter de leurs obligations pour « incriminer, prévenir et combattre de toute manière la traite des êtres humains » et redoubler d'efforts pour la détecter et la désorganiser. Le Conseil de sécurité a ainsi appelé les États à ratifier la convention de Palerme et son protocole additionnel, principaux outils du droit international public de lutte contre la criminalité organisée. La déclaration du 16 décembre 2015 « déplore tous les actes de traite des personnes » auxquels se livre l'État islamique notamment à l'encontre des Yézidis [...] à des fins d'esclavage sexuel, d'exploitation sexuelle et de travail forcé [...] et souligne que certains actes liés à la traite des êtres humains en temps de conflit armé peuvent constituer des crimes de guerre ». De surcroît, le Conseil de sécurité relève dans cette déclaration « les effets particuliers que la traite des êtres humains en situation de conflit armé a sur les femmes et les enfants ».

Cette déclaration ne limite pas sa dénonciation à Daech ; elle met en cause également Boko Haram et rappelle le texte de la résolution n° 2242, de 2015, qui dénonçait les actes de violence sexuelle et sexiste s'inscrivant parmi les « objectifs stratégiques » et « dans l'idéologie » de certains groupes terroristes.

Le directeur exécutif de l'ONUDD a par ailleurs commenté le plan élaboré par l'office pour assister les États membres face à l'afflux de migrants traversant la Méditerranée, de manière à renforcer les victimes de la traite et contribuer à la lutte contre les flux financiers illégaux qui bénéficient aux groupes criminels.

La visite au Sénat de Nadia Murad Basee Taha s'inscrivait dans un voyage au cours duquel elle a souhaité témoigner des massacres et tortures perpétrés par l'État islamique, son objectif étant de mobiliser la communauté internationale pour le soutien des Yézidis.

Son séjour à Paris, entre le 16 et le 19 février, a été organisé avec l'aide de l'association *Yazda*, basée aux États-Unis et dont la mission est de venir en aide aux victimes yézidis de Daech, et avec le soutien du *Mouvement du nid*, dont le secrétaire général, Grégoire Théry, était présent au Sénat.

On peut citer la ministre de l'Éducation nationale parmi les personnalités rencontrées à Paris par Nadia Murad Basee Taha. Le témoignage de celle-ci est en effet très important dans le cadre de la lutte contre la radicalisation et la prévention des départs de jeunes Français tentés par le djihad.

Au cours d'une première réunion, **Chantal Jouanno a réaffirmé que le principe d'égalité entre hommes et femmes devait être défendu désormais aussi en tant que rempart contre les intégrismes religieux** et contre la barbarie et les violences terroristes qui lui sont associées, et dont les femmes sont trop souvent les premières victimes.

Dans son témoignage très émouvant, Nadia Murad Basee Taha a rappelé que depuis un an et demi, **la communauté yézidie est la cible de Daech et, plus particulièrement, les filles et les femmes dont 5 800 ont été enlevées**. Captives de Daech, elles subissent les **traitements « les plus inimaginables »**. Les victimes les plus jeunes ont entre dix et douze ans ; toutes sont emmenées dans des camps d'entraînement ; ceux-là même qui ont tué leurs frères leur infligent constamment viols et tortures.

Les captives ne sont pas enlevées pour être épousées ; parfois elles ne sont conservées qu'une heure ou un jour par un bourreau qui ensuite les « repasse » à d'autres hommes.

Nadia Murad Basee Taha a insisté sur le fait que ceux qui maintiennent ces femmes en captivité ont l'apparence d'êtres humains : il ne s'agit pas de « monstres tombés du ciel ». **Ils sont en en revanche dénués de toute humanité.**

Quelques femmes ont réussi à s'échapper par elles-mêmes, sans que personne ne vienne les sauver. Il y en a cependant toujours 3 000 aujourd'hui qui subissent ce sort terrible. Esclavage sexuel, viols collectifs et tortures continuent encore aujourd'hui.

Nadia Murad Basee Taha a raconté avoir été **victime de viols collectifs après l'échec de sa première tentative d'évasion**. Puis une famille musulmane opposante à Daech lui a permis de se sauver, prenant des risques immenses pour l'aider.

Ces viols sont infligés à des jeunes filles non mariées ; quant aux femmes mariées ayant eu des enfants, les hommes de Daech attendent 40 jours pour les violer car selon eux, passé ce délai, elles ne sont plus « impures ». Une victime a été enlevée avec son petit garçon de neuf ans, destiné à être enrôlé dans le djihad. Sa mère a voulu le garder avec elle, pensant que ses bourreaux auraient trop honte de la violer devant son enfant. Il n'en a rien été : la présence de cet enfant ne les a pas arrêtés.

Les bourreaux de Daech empêchent leurs victimes de concevoir des enfants en les faisant avorter.

Selon Nadia Murad Basee Taha, de toutes les victimes de Daech, qui s'attaque aussi aux Chrétiens et aux Chiites, ce sont les Yézidis qui subissent les traitements les plus inhumains. Contrairement aux autres victimes, qui ont le choix entre payer une taxe à Daech ou partir, les Yézidis ne font pas partie de la civilisation du Livre. Ils n'ont d'autres options que la mort ou la conversion ; encore celle-ci ne semble-t-elle pas empêcher leur exécution.

En ce qui concerne le sort à venir des 500 000 Yézidis qui restent sur leur territoire, trois options sont ouvertes, a relevé Nadia Murad Basee Taha : établir une zone sécurisée pour les protéger, les accueillir en Europe ou accepter l'idée que cette communauté disparaisse.

70 000 Yézidis se sont déjà rendus en Europe illégalement, généralement par la Grèce ou la Turquie ; des centaines sont morts sur la route.

Nadia Murad Basee Taha a précisé avoir perdu 18 membres de sa famille. L'un de ses frères a été sauvé, mais sa femme en revanche est toujours captive. En Allemagne où elle est maintenant réfugiée, Nadia Murad Basee Taha a bénéficié d'un programme d'accueil de femmes et d'enfants yézidis victimes de Daech.

Le sort fait aux Yézidis est selon elle le cas le plus manifeste d'esclavage sexuel. Ce crime a été perpétré à leur encontre à une échelle sans précédent. Nadia Murad Basee Taha a déclaré souhaiter la reconnaissance, par la communauté internationale, de ce qui constitue selon elle un génocide. **Elle a affirmé solliciter le soutien de la France pour que la protection des Yézidis soit effective dans le dialogue international.**

Le souhait exprimé par Nadia Murad Basee Taha est de **rencontrer le ministre des affaires étrangères et le Président de la République française pour créer une véritable prise de conscience internationale de la cause yézidie.**

Une autre de ses priorités, a-t-elle poursuivi, est de **faire entendre des témoignages des victimes de Daech dans les pays musulmans pour montrer à l'opinion de ces pays ce que les hommes de Daech font au nom de l'islam.** Selon Nadia Murad Basee Taha, de tels témoignages pourraient susciter un rejet susceptible à terme de briser la tolérance du monde musulman pour Daech.

En réponse à Chantal Jouanno, Nadia Murad Basee Taha a confirmé que les atrocités commises par Daech étaient bel et bien perpétrées au nom de la religion.

Malgré le caractère insupportable du sort réservé aux victimes de ces groupes, on a l'impression que, une fois passé le moment de révolte suscité par l'actualité immédiate, ces événements ne font pas véritablement l'objet d'un suivi et tombent dans l'oubli. Qui se souvient encore des 276 lycéennes enlevées par Boko Haram en avril 2014 ? Il semblerait pourtant qu'elles n'aient pas toutes été retrouvées, sans que cela semble susciter une nouvelle émotion.

Révoltée par ces témoignages, la délégation recommande donc une condamnation sans appel, dans toutes les instances internationales, des pratiques de groupes tels que Daech et Boko Haram relatives à l'esclavage des femmes et à leur exploitation sexuelle, ainsi que de tous les États qui participent directement ou indirectement aux trafics scandaleux qui contribuent à financer ces barbares.

B. UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE TRADUITE PAR UN ARSENAL JURIDIQUE COMPLET

1. Un arsenal juridique international diversifié

a) *Le protocole de Palerme des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes (2000)*

La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et son protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants, du 15 novembre 2000, dit Protocole de Palerme, ont marqué une **étape importante dans la mobilisation internationale contre la traite**, après la Convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui. Ce protocole des Nations Unies est en effet le **premier instrument par lequel la communauté internationale s'est dotée d'une définition commune de la traite des personnes**.

Signe de l'importance qu'accorde l'Organisation des Nations Unies (ONU) à cette problématique, son Assemblée générale a adopté en juillet 2010 un Plan d'action mondial contre la traite des personnes¹, dont une première évaluation de la mise en œuvre a eu lieu en 2013. Dans sa résolution, l'Assemblée générale demande notamment instamment aux États membres qui ne l'ont pas encore fait de ratifier la Convention et le Protocole de Palerme.

Comme l'indique la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) dans son rapport sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, « *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 secondes² ».*

Aux termes de ce protocole, la traite est définie comme « *le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace 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 aux fins d'exploitation.*

¹ Le plan d'action comprend 61 paragraphes, répartis entre quatre parties thématiques respectivement intitulées : « Prévenir la traite des personnes » ; « Protéger et aider les victimes de la traite des personnes » ; « Poursuivre les auteurs de la traite des personnes » ; « Renforcer les partenariats établis pour lutter contre la traite des personnes ».

² Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH), La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, année 2015, rapport présenté à M. le Premier ministre et à la Commission européenne, adopté par l'Assemblée plénière le 15 janvier 2016 et rendu public le 10 mars 2016, p. 20.

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 ».

Comme l'a indiqué à la délégation Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, lors de son audition du 29 octobre 2015, « **cette définition reprend trois éléments cumulatifs : une action – recruter, transporter, transférer, héberger des personnes ; un moyen – force, contrainte, fraude, tromperie, abus d'autorité ou de vulnérabilité, octroi d'avantages altérant le consentement de la personne ; et enfin, un but : à des fins d'exploitation. La définition internationale donne une liste d'actes minimale, non exhaustive : exploitation de la prostitution d'autrui ou autre exploitation sexuelle, travail ou services forcés, esclavage, servitude, prélèvement d'organes. Je rappelle un point très important : le consentement de la victime n'exonère pas l'auteur¹ ».**

La France a ratifié en 2002 la convention de Palerme et son protocole additionnel². Elle a en conséquence adapté sa législation aux définitions internationales et européennes. Ainsi, la loi du 18 mars 2003³ puis celle du 5 août 2013⁴ ont introduit puis modifié, dans le code pénal, l'incrimination de traite des êtres humains (*cf. infra*). Dans son rapport de 2013, notre collègue Maryvonne Blondin s'était en particulier penchée sur le chapitre de cette dernière loi relatif à la prévention de la traite des êtres humains et à la lutte contre ce phénomène⁵ (*cf. infra*).

Comme le souligne la CNCDH dans son rapport précédemment cité, **le Protocole constitue actuellement l'unique 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 qu'à mettre en place une coopération internationale pour lutter contre ce phénomène. Pour autant, **il limite son champ d'action aux seuls aspects transnationaux de la lutte contre la traite des êtres humains.**

¹ Compte-rendu de l'audition de Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, le jeudi 29 octobre 2015.

² Loi n° 2002-1041 du 6 août 2002 autorisant la ratification du 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.

³ Loi n° 2003-639 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (article 32).

⁴ 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 (article 1^{er}).

⁵ Traite des êtres humains et violences faites aux femmes : priorités nationales, lutte internationale - Rapport d'information n° 583 (2012-2013) de Mme Maryvonne Blondin, fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Grâce aux textes européens qui lui ont succédé, 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 nécessairement lié au crime organisé.

Une autre limite de ce protocole est qu'il est **centré sur un arsenal répressif** et qu'il s'avère **insuffisant en matière de protection** des victimes.

De surcroît, d'autres instruments internationaux adoptés dans le cadre de l'ONU coexistent et complètent la convention de Palerme en matière de lutte contre la traite des êtres humains. On peut notamment citer, à cet égard :

- la **Convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes (CEDAW)**, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979, et dont 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 »* ;

- la **Convention internationale des 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, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 54/263 (annexe II) du 25 mai 2000.

b) La Convention du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005, dite Convention de Varsovie

Le Conseil de l'Europe dispose d'un **instrument spécifique de lutte contre la traite des êtres humains** : la Convention n° 197 du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005, dite Convention de Varsovie, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008.

Partant du principe que la traite des êtres humains constitue une violation des droits de la personne humaine, **la Convention de Varsovie complète le protocole de Palerme en plaçant, pour sa part, la victime au cœur du dispositif de protection et de lutte contre la traite.**

Trois objectifs principaux sont énoncés à son article premier :

- *« 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 plus large que celui du Protocole de Palerme, dans la mesure où elle « *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* ».

Dans le cadre de cette convention, outre la mise en place d'un **mécanisme d'identification préalable des victimes**, le développement de la **formation des professionnels** (justice, police) et le **renforcement des moyens de prévention (sensibilisation de l'opinion publique)**, les États ont aussi l'obligation de mettre en place un **mécanisme national de coordination** afin de définir, d'orienter et de coordonner la politique gouvernementale en matière de lutte contre la traite.

Enfin, le Conseil de l'Europe s'est doté d'un **organe conventionnel, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), qui a pour mission de veiller à la bonne application de cet instrument juridique**. La convention de Varsovie est ainsi le premier texte international ayant instauré un mécanisme de suivi dans le but de renforcer la mise en œuvre des dispositions adoptées.

Le GRETA est composé de **15 membres venant de pays différents**, signataires de la Convention, élus par le Comité des Parties pour un mandat de quatre ans et issus de **divers domaines professionnels**. Son action est décisive pour encourager les États à progresser dans la mise en œuvre de leur politique de lutte contre la traite des êtres humains.

Les rapports d'évaluation du GRETA constituent en effet un outil très utile pour souligner les efforts que chaque État doit réaliser, comme en témoigne le *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* du 28 janvier 2013.

La convention de Varsovie s'est traduite en droit français par :

- la **loi n° 2003-711 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 (*cf. infra*) ;

- le **Plan d'action national** contre la traite des êtres humains du 10 mai 2014, qui couvre la période 2014-2016 (*cf. infra*).

c) La directive européenne 2011/36/UE relative à la prévention de la traite des êtres humains

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 adopte une **approche globale et intégrée mettant l'accent sur les droits de l'Homme ainsi que sur les victimes**. Elle impose aux États membres de nommer un rapporteur national indépendant ou un « mécanisme équivalent ».

Elle comprend un **volet répressif**, qui instaure des règles minimales à l'échelle de l'Union européenne, à la fois en ce qui concerne :

- la définition des infractions pénales en matière de traite ;
- et les sanctions applicables.

Elle comporte également un **volet centré sur l'assistance, l'aide et la protection des victimes**. Ainsi, aux termes de son 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* ».

En outre, son article 11-5 dispose que les victimes qui le souhaitent doivent bénéficier d'un **hébergement adapté** et d'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. Elle prévoit donc une **approche globale** de la prise en charge et du traitement des victimes.

Enfin, la directive comprend un **volet préventif** : les États membres sont tenus de prendre des mesures de formation, d'éducation et de sensibilisation, en coopération avec la société civile.

Afin de contribuer à la mise en œuvre effective de cette directive et d'harmoniser l'application des différents textes européens et internationaux dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, **l'Union européenne s'est dotée en juin 2012 d'une Stratégie en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016**, déclinée autour de **cinq priorités** :

- la **détection et la protection des victimes**, auxquelles il doit être porté assistance ;
- le renforcement de la **prévention de la traite** ;
- la **poursuite plus active des auteurs d'infractions** ;
- **l'amélioration de la coordination et de la coopération entre les principaux acteurs**, ainsi que la cohérence des politiques ;
- un **meilleur ciblage des nouvelles préoccupations** relatives aux différentes formes de traite des êtres humains, pour y répondre plus efficacement.

Il appartient à **Myria Vassiliadou, coordinatrice de l'Union européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains**, entendue par la délégation le 22 septembre 2015, de mettre en œuvre cette stratégie, notamment en améliorant la coopération et la cohérence des actions menées par les institutions européennes et les États membres en ce domaine. **Certains acteurs de la lutte contre la traite ont fait part de leur souhait que cette action soit renforcée.**

Au-delà cette directive de 2011 et de la stratégie qui l'accompagne, on peut mentionner **l'existence de plusieurs autres instruments juridiques européens** qui coexistent, tels que :

- la **directive 2004/81/CE** du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants des 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). **Elle octroie notamment aux victimes de la traite qui coopèrent avec les autorités le droit à un titre de séjour, y compris en cas d'entrée irrégulière sur le territoire ;**

- la **directive 2011/93/UE** du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 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 ;

- ou encore, le « **processus de Khartoum** », initié en novembre 2014 dans le but de développer un dialogue migratoire entre l'Union européenne et les pays de la Corne de l'Afrique, avec pour **objectif principal de lutter contre les trafics de migrants et la traite des êtres humains.**

d) Le Protocole de la convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé

Le travail forcé est au cœur d'un autre texte qui a été très récemment examiné au Sénat, saisi du **projet de loi n° 630 (2014-2015) autorisant la ratification du protocole relatif à la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé, de 1930¹**. La France est l'un des premiers États à avoir ratifié cette convention, le 24 juin 1937.

Comme l'a rappelé notre collègue rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, M. Gaëtan Gorce, cette convention n° 29 définit le travail forcé comme « *tout travail effectué contre son gré et sous la contrainte* ». **Cent soixante-dix-sept États membres de l'OIT l'ont ratifiée, à l'exception notable des États-Unis et de la Chine.**

Plus de 75 ans après l'adoption de ce texte, **le travail forcé est encore loin d'être éradiqué**. Selon les dernières estimations du Bureau international du travail (BIT), près de 21 millions de personnes sont encore victimes du travail forcé dans le monde.

¹ Texte n° 74 (2015-2016) adopté par le Sénat le 28 janvier 2016 et transmis à l'Assemblée nationale.

Dans ce cadre, l'OIT, soutenue par la France, a proposé de compléter la convention n° 29 par un protocole adopté le 11 juin 2014, qui a pour objectif de **prendre en compte plusieurs éléments de contexte** :

- l'apparition de **nouvelles formes de travail forcé depuis 1930**, puisque le BIT estime que 90 % du travail forcé concerne aujourd'hui l'économie privée ;

- la **nécessité de renforcer la prévention**, la protection et l'indemnisation des victimes ;

- la nécessité de **formaliser l'expiration de la période transitoire** prévue par la Convention.

Une recommandation n° 203 sur le travail forcé (mesures complémentaires) de 2014, adoptée, elle aussi, à la quasi-unanimité, complète la convention n° 29 et le protocole par des orientations pratiques non contraignantes.

Le protocole tend à **moderniser la convention n° 29** en proposant des **mesures visant à prévenir le travail forcé**, notamment dans le contexte de la traite des êtres humains. Il prévoit ainsi, en particulier :

- de **mettre en place des mécanismes de recours** et de réparation appropriés et efficaces ;

- de **renforcer la coopération internationale** en matière de lutte contre le travail forcé ou obligatoire ;

- **d'insister sur le rôle des employeurs** et des travailleurs pour prendre en compte les nouvelles formes de travail forcé.

L'étude d'impact annexée au projet de loi fait état des diverses conséquences attendues de la mise en œuvre de ce Protocole :

- des **conséquences d'abord économiques** : les profits illégaux tirés du travail forcé dans l'économie privée mondiale sont estimés à 150 milliards de dollars par an. Dès lors, ce texte a vocation à réduire ces profits, sans qu'il ne soit cependant possible d'en mesurer, à ce stade, l'impact économique ;

- des **conséquences sociales** : la ratification de ce Protocole permettra pour la France d'améliorer la protection sociale des victimes du travail forcé, leur indemnisation par les tribunaux, et l'accès aux droits de séjour pour les victimes étrangères ;

- des **conséquences juridiques** : la législation française est d'ores et déjà conforme aux nouvelles obligations résultant du Protocole. Les dernières adaptations de la législation pénale prohibant le travail forcé résultent de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 qui modernise notamment les sanctions pénales relatives aux différentes formes de travail forcé ;

- des **conséquences administratives** enfin : **l'extension de la compétence des agents de l'inspection du travail aux infractions de traite** entraîne la création d'une méthodologie de contrôle adaptée, de guides spécifiques à cette thématique et d'un module de connaissance intégré au cursus de formations initiale et continue , sous l'égide de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

Par ailleurs, la mise en place de cellules régionales et locales spécialisées, ainsi que la nouvelle organisation administrative du ministère du Travail pourront donner lieu à la désignation d'un référent « traite des êtres humains ».

Pour autant, comme l'a rappelé Patrizianna Sparacino-Thiellay, entendue par votre Délégation le 12 novembre 2015 *« la volonté de la communauté internationale de travailler sur la problématique du travail forcé est manifeste : le protocole relatif à la convention n° 29 de l'OIT sur le travail forcé a pour objectif de renforcer les moyens de répression. Le projet de loi autorisant sa ratification sera soumis prochainement au vote du Parlement français. Ces engagements internationaux doivent cependant, avant de produire leurs effets, être ratifiés par une masse critique d'États pour que l'on puisse en percevoir le bénéfice¹ »*.

La délégation estime donc indispensable **d'adopter au plus vite le projet de loi autorisant la ratification du protocole relatif à la convention n° 29** de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé, afin que la France ait achevé sa procédure interne de ratification. Une recommandation sera formulée en ce sens.

2. Un arsenal juridique national récemment renforcé

La législation interne a pris en compte l'incrimination de la traite en conséquence des engagements internationaux souscrits par la France, en élargissant la définition figurant dans le code pénal.

a) Le code pénal et la procédure pénale

(1) Une définition de la traite des êtres humains à compléter

Entendue par la délégation le 29 octobre 2015, Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, a rappelé que la définition de la traite des êtres humains *« est longtemps restée incomplète et se résument à la lutte contre l'esclavage et l'exploitation sexuelle² »*.

¹ Compte-rendu de l'audition de Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, ambassadrice pour les droits de l'Homme, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 12 novembre 2015.

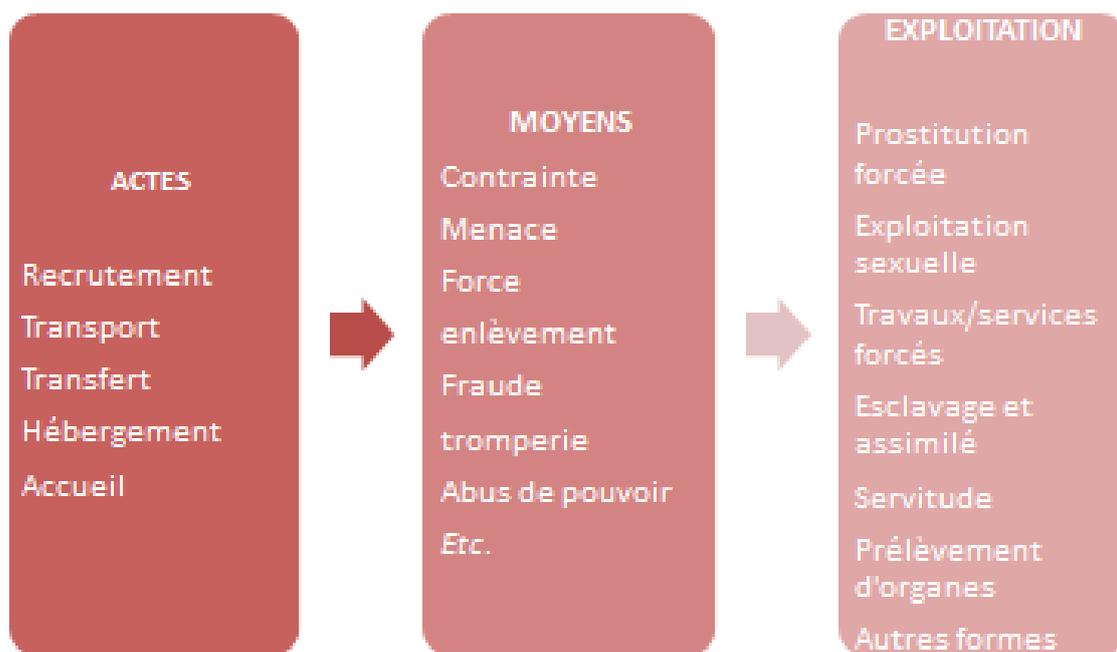
² Compte-rendu de l'audition de Michèle Ramis devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat le jeudi 29 octobre 2015.

La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a introduit dans le code pénal français, à l'initiative du sénat, plusieurs articles visant à **définir et à réprimer la traite des êtres humains** (articles 225-4-1 et suivants).

La définition proposée s'inspirait principalement des dispositions de deux instruments internationaux : d'une part, l'article 3 du protocole de Palerme et, d'autre part, l'article 1^{er} de la décision cadre du Conseil de l'Union européenne du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

Cette définition de la traite a par la suite été complétée par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, qui incrimine la personne qui exploite à son propre profit la victime.

Le processus de la traite des êtres humains



Source : rapport de la CNCDH sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains

Puis, en transposant la directive de 2011, la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 a précisé et modifié les articles 225-4-1 et 225-4-2 du code pénal (définition de la traite des êtres humains, incluant désormais le travail forcé¹ et la réduction en servitude² et/ou en esclavage³) et a introduit deux articles 225-14-1 et 225-14-2 (création des infractions de travail forcé et de servitude et peines associées). **Cette loi a ainsi créé en droit des incriminations voisines de celles de traite des êtres humains proprement dite.**

Par ailleurs, la loi de 2013 a inséré un **nouvel article 225-4-8 dans le code pénal permettant la poursuite des faits de traite des êtres humains commis par des Français à l'étranger**, même si la législation locale n'incrimine pas de tels faits, et **sans qu'il soit besoin d'une plainte des victimes** ou d'une dénonciation de l'État où les faits ont été commis.

La Délégation aux droits des femmes avait été saisie par la commission des lois du projet de 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.

Deux chapitres l'intéressaient plus particulièrement dans ce texte, dont celui transposant 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 phénomène⁴.

Dans ce cadre, la délégation avait adopté six recommandations rappelées dans l'encadré ci-après.

¹ Le travail forcé est le fait, par violence ou la menace, de contraindre une personne à effectuer un travail sans rétribution ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli (article 225-14-1).

² La réduction en servitude est le fait de faire subir, de manière habituelle, l'infraction de travail forcé à une personne dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur (article 225-14-2).

³ La réduction en esclavage est le fait d'exercer à l'encontre d'une personne l'un des attributs du droit de propriété (article 224-1 A).

⁴ Traite des êtres humains et violences faites aux femmes : priorités nationales, lutte internationale, rapport d'information n° 583 (2012-2013) de Mme Maryvonne Blondin, fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes,

**Recommandations adoptées par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité
des chances entre les hommes et les femmes sur la traite des êtres humains
dans le cadre de la transposition de la directive de 2011**

Recommandation n° 1 : la délégation recommande que le fait de traite des êtres humains soit constitué dès lors que le but d'exploitation est établi.

Recommandation n° 2 : la délégation demande que la traite des êtres humains devienne rapidement une priorité de la politique pénale, et que les enquêteurs soient formés à cette fin. Les services susceptibles de détecter les victimes de traite doivent être sensibilisés, sans oublier les services du travail et de l'emploi et les professionnels de santé.

Recommandation n° 3 : la délégation propose que la France prenne une initiative au sein de l'Union européenne pour améliorer la coopération internationale et faire pression sur les États récalcitrants.

Recommandation n° 4 : la délégation recommande que la protection des victimes continue à être améliorée pour faciliter leur soustraction à l'influence des trafiquants, et en particulier de se doter des moyens d'hébergement nécessaires.

Recommandation n° 5 : la délégation juge indispensable l'implication des juridictions et magistrats spécialisés dans les affaires financières pour que puissent être portés des coups significatifs aux avoirs des trafiquants à l'étranger.

Recommandation n° 6 : la délégation soutient les recommandations du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA).

À la suite de ces évolutions législatives, ainsi que le rappelle la circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, « *dans le code pénal français, la traite des êtres humains est donc définie à l'article 225-4-1 comme 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 ».

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°.

Pour autant, **la définition actuelle de la traite des êtres humains faite par le code pénal, bien que récemment élargie à plusieurs formes d'exploitation, n'intègre pas le cas des mariages forcés.** Or, selon la Convention internationale des droits de l'enfant, le **mariage forcé constitue une forme d'exploitation relative à la traite des êtres humains.** De même, ainsi que le souligne le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », le mariage de mineurs, qu'il soit arrangé ou volontaire, pose des difficultés dans la mesure où le consentement de ces derniers en raison de leur minorité ne peut être considéré comme valable¹. « *Il résulte de ces différentes situations que des mineurs peuvent dans le cadre du mariage se retrouver victimes de traite des êtres humains, mais ne pas être reconnus comme tels*² ».

En 2013, le législateur a néanmoins introduit un nouveau délit punissant de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende « *le fait, dans le but de contraindre une personne à contracter un mariage ou à conclure une union à l'étranger, d'user à son égard de tromperies afin de la déterminer à quitter le territoire de la République* » (art. 222-14-4 du code pénal).

La délégation estime donc qu'il conviendrait de **faire explicitement référence au cas des mariages forcés dans la définition de la traite à l'article 225-4-1 du code pénal.** Une recommandation sera formulée en ce sens.

(2) Une gradation des sanctions pénales applicables en cas de traite des êtres humains

Le code pénal prévoit une **gradation des sanctions relatives à la traite des êtres humains.**

Tout d'abord, l'article 225-4-1 prévoit que la traite des êtres humains est punie de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. La traite à l'égard d'un mineur est plus sévèrement réprimée, à hauteur de dix ans d'emprisonnement et de 1 500 000 euros d'amende.

De surcroît, **l'article 225-4-2 prévoit des peines aggravées lorsque la traite est commise dans deux des quatre circonstances précédemment mentionnées,** ou avec des circonstances supplémentaires. Par exemple, la traite concerne plusieurs personnes, elle est commise avec l'emploi de violences ayant causé à la victime une incapacité totale de travail de plus de huit jours, ou lorsque l'infraction a placé la victime dans une **situation matérielle ou psychologique grave.**

Dans ces cas, la traite est punie de dix ans de prison et de 1 500 000 euros d'amende.

¹ Le mariage des mineurs est interdit, l'âge légal pour contracter un mariage étant fixé à 18 ans, sauf dérogation exceptionnelle accordée par le Procureur de la République en cas de motifs graves.

² 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, la traite des enfants dans le contexte français. Pour un accès de tous les enfants au droit commun.

En outre, l'article 225-4-3 dispose que la traite est punie de vingt ans de réclusion criminelle et de 3 000 000 euros d'amende lorsqu'elle est commise en **bande organisée**.

Enfin, l'article 225-4-4 punit de la réclusion criminelle à perpétuité et de 4 500 000 euros d'amende la traite commise en recourant à des **tortures ou à des actes de barbarie**.

Aux termes de l'article 225-4-7 du code pénal, la tentative de commettre le délit de traite est punie des mêmes peines que le délit lui-même.

En ce qui concerne les infractions relatives à l'exploitation des êtres humains, le **travail forcé** est puni de sept ans de prison et de 200 000 euros d'amende, la **réduction en servitude** de dix ans de prison et de 300 000 euros d'amende, et la **réduction en esclavage et l'exploitation** d'une personne réduite en esclavage de vingt ans de réclusion criminelle, avec des peines aggravées dans certaines circonstances.

Au-delà du volet répressif de la traite, **le droit français prévoit aussi plusieurs dispositions relatives à la protection et aux droits des victimes**.

(3) L'accueil sécurisant et la question de l'hébergement

Le code de procédure pénale prévoit **différentes mesures de protection des victimes**, qui peuvent bénéficier aux victimes de la traite, telles que le témoignage anonyme (article 706-58), la possibilité de ne pas divulguer l'adresse de la victime (article 706-57 et R. 53-22 à R. 53-26), la possibilité d'auditionner les témoins par vidéoconférence ou audioconférence (article 706-71), ou la possibilité de mettre en place un dispositif de protection de l'intégrité physique de la victime.

Des dispositions répressives existent également, parmi lesquelles on peut mentionner la punition de l'auteur de menaces ou d'actes d'intimidation d'une victime (article 434-5 du code pénal), ou la punition plus sévère des infractions de violences volontaires lorsque la victime est un témoin (article 222-8 5° du code pénal).

En outre **le dispositif Ac.Sé (Accueil-Sécurisant) - créé en 2001 - permet d'offrir aux victimes une protection spécifique**. Ce mécanisme national de protection des victimes de la traite des êtres humains repose sur un réseau de 70 associations et centres d'hébergement, répartis sur quarante départements. Il propose un **accueil sécurisant aux personnes majeures, françaises ou étrangères, sans distinction de genre, victimes de traite des êtres humains aux fins d'exploitation, en danger localement et nécessitant un éloignement géographique**.

Deux des co-rapporteuses¹ se sont rendues à Nice le 15 janvier 2016, à l'invitation de Patrick Hauvuy, directeur de l'Association ALC-Dispositif national *Ac.Sé*, où elles ont visité et rencontré les équipes du Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) des Lucioles. Au cours de cet échange, elles ont pu constater que, après des années de travail, les acteurs locaux sont parvenus avec les services de l'État et les associations à mettre en place une politique d'accueil et de protection des victimes de traite, fondée sur la **coordination de l'ensemble des acteurs du secteur**.

Le dispositif *Ac.Sé* a fait la preuve de son efficacité, la diversification des modalités d'accueil permettant dans la plupart des cas 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 différentes. Près de 80 % des demandes ont été initiées par l'un des partenaires du dispositif, les autres émanant de services publics ou d'associations spécialisées en matière d'accompagnement des victimes de traite extérieures au partenariat.

Il se heurte toutefois aujourd'hui au manque de places d'hébergement. Ainsi, Patrick Hauvuy a rappelé que, en 2003, la loi de sécurité intérieure annonçait la création de 500 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). **Or, à ce jour, selon lui, aucune place n'a été créée.**

La problématique du manque de place pour l'hébergement des victimes constitue plus largement une critique récurrente des acteurs de terrain. Ainsi, Louis Guinamard explique que « *dans l'immédiat, les victimes ont besoin d'un hébergement (...). Le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) loue depuis des années un appartement qui peut héberger en urgence 6 victimes d'esclavage domestique. L'Amicale du Nid dispose de places d'hébergement spécialisées pour des victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle. Le foyer de l'AFJ, à Paris, est quant à lui spécialisé dans l'accueil des victimes de traite. Le souci est que nous ne disposons pas, en France, des structures d'hébergement qui permettent de répondre aux différents besoins de prise en charge. Ce qui fait que, parfois, nous gardons des personnes assez longtemps parce que l'on a peu de relais et très peu d'équipes formées sur la question. Cependant, si la situation l'impose, notamment s'il y a des risques sérieux pour la victime, elle est orientée vers le dispositif *Ac.Sé*² ».*

En outre, la CNCDH relève que « *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*

¹ Mmes Hélène Conway-Mouret et Brigitte Gonthier-Maurin.

² Louis Guinamard, *Les nouveaux visages de l'esclavage, sous la direction de Geneviève Colas, Secours Catholique – Caritas France, Contre la traite des êtres humains, avril 2015.*

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 élevé¹ ».

b) Les droits sociaux des victimes

Les victimes de la traite bénéficient enfin d'un certain nombre de droits sociaux, qui sont notamment rappelés dans le *Rapport des autorités françaises à la Commission européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains 2011-2014*, en application de l'article 20 de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil :

- le **droit à un hébergement et à un accompagnement social**, garanti par les dispositifs d'accueil, d'hébergement, de logement temporaire et de veille sociale pour les personnes défavorisées (centres d'hébergement et de réinsertion sociale notamment...) et des organismes privés 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 ;

- le **droit au travail**, à travers l'inscription à Pôle Emploi au profit des victimes de traite titulaires d'un titre de séjour, qui peuvent également bénéficier des formations diffusées par cet opérateur ;

- **l'accès aux soins**, étant entendu que les victimes de la traite ont la possibilité de bénéficier de deux régimes distincts. D'une part, l'Aide médicale de l'État (AME) concerne les personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire depuis au moins trois mois, pour une durée d'un an sous conditions de ressources. Pour mémoire, l'AME donne droit à la prise en charge à 100 % des soins médicaux et d'hospitalisation en cas de maladie ou de maternité².

D'autre part, la couverture Maladie Universelle (CMU) s'applique aux victimes de traite titulaires d'un récépissé de titre de séjour ou de demande d'asile, et donne droit à une prise en charge de l'intégralité des soins médicaux ;

- le **droit à différentes allocations financières**, parmi lesquelles le versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA) aux victimes de la traite des êtres humains détentrices d'un accès au séjour sur le fondement de l'article L. 316-1 du CESEDA³, jusqu'à l'adoption de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. En effet, celle-ci a créé une **nouvelle allocation pour demandeur d'asile qui concerne également**

¹ Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), *La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, année 2015, rapport présenté à M. le Premier ministre et à la Commission européenne, adopté par l'Assemblée plénière le 15 janvier 2016 et rendu public le 10 mars 2016, p. 190.*

² À noter que si les personnes concernées ne remplissent pas ces conditions, seuls les soins d'urgence seront pris en charge.

³ Le versement de cette allocation, d'un montant de 11,35 euros par jour, est décidé par l'agence Pôle Emploi dont dépend le domicile des demandeurs.

l'étranger victime de la traite des êtres humains ou du proxénétisme, et qui remplace l'allocation temporaire d'attente (ATA) dont il pouvait bénéficier. Cette allocation, définie par l'article L. 744-9 du CESEDA, peut être accordée après évaluation des besoins du demandeur d'asile en fonction de sa vulnérabilité (article L. 744-6 du CESEDA, présenté en annexe du présent rapport).

Par ailleurs, les victimes de la traite peuvent bénéficier du revenu de solidarité active (RSA) sous certaines conditions ;

- **l'accès à la justice** : les victimes de la traite bénéficient enfin d'une **information juridique** sur leurs droits tout au long de la procédure ainsi que d'une assistance au procès, **à condition de s'être constituées au préalable parties civiles**. En outre, à certaines conditions, elles peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle et du **droit à une indemnisation** juste et effective.

c) Une protection accrue en matière d'entrée et de séjour pour les victimes de la traite

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a élargi, sous certaines conditions, le droit au séjour des victimes de la traite des êtres humains qui ont déposé plainte ou témoigné en modifiant l'article L. 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Article L. 316-1 du CESEDA

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. 311-7¹ 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.

Source : Legifrance

¹ Sous réserve des engagements internationaux de la France et des exceptions prévues par les dispositions législatives du présent code, l'octroi de la carte de séjour temporaire et celui de la carte de séjour « compétences et talents » sont subordonnés à la production par l'étranger d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois.

Cette disposition vise la protection des victimes, qui sont en majorité des femmes étrangères. Elle est importante car elle permet le renouvellement de la carte de séjour temporaire pendant toute la durée de la procédure pénale et, en cas de condamnation définitive du responsable, permet l'octroi d'une carte de résident de plein droit. Elle renforce l'accès au droit des victimes de la traite des êtres humains en prévoyant l'exonération des taxes et des droits de timbres lors de la délivrance et des renouvellements des titres de séjour.

En outre, l'article R. 316-1 du même code impose aux services de police judiciaire ayant des motifs raisonnables de considérer que le ressortissant étranger retenu pour vérification de son droit au séjour est victime de traite, de l'informer de ses droits. À la demande de la victime, les forces de l'ordre sont tenues de lui accorder un délai de réflexion ou de l'orienter vers le dépôt de plainte afin qu'une procédure judiciaire soit engagée à l'encontre du réseau d'exploitation.

Dans la pratique, toutefois, ces dispositions ne sont que partiellement appliquées, au détriment des victimes qui pâtissent d'un défaut d'information sur leurs droits.

Le rapport du GRETA¹ exhorte ainsi les autorités françaises à veiller à ce que les victimes de la traite soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion, et se voient effectivement accorder un tel délai. Il recommande de mieux informer, pour ce faire, les services compétents de l'existence d'une telle possibilité en faveur des victimes et de la nécessité d'en faire systématiquement usage, et de s'assurer qu'aucun délai de rétablissement et de réflexion ne soit révoqué au motif que la victime ou la victime potentielle aurait, de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs de l'infraction de traite sans avoir dûment pris en compte et examiné de manière approfondie sa situation personnelle.

Interrogée par les co-rapporteuses sur les améliorations que pourrait apporter sur ce point la récente instruction du ministère de l'Intérieur en date du 19 mai 2015², l'association *France Terre d'Asile* a ainsi répondu : « en théorie, cette instruction ministérielle devrait permettre une meilleure mise en œuvre du droit à l'information des victimes, notamment sur leur droit au délai de trente jours, d'autant qu'elle enjoint aux services préfectoraux d'être en mesure de fournir aux victimes potentielles les informations sur ce dispositif malgré l'absence d'obligation réglementaire (qui incombe aux services de police uniquement au titre de l'article R. 316-1 du CESEDA). France Terre d'Asile estime en effet

¹ Source : Rapport intermédiaire de la France du 13 février 2015 sur la mise en œuvre des recommandations adressées par le comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, en application de la Recommandation CP (2013)1 adoptée lors de la 10^{ème} réunion du Comité des Parties le 15 février 2013.

² Ce texte rappelle notamment aux forces de l'ordre le caractère primordial que revêt l'information des présumées victimes de l'existence de ce délai ainsi que la procédure à suivre afin de leur délivrer un récépissé dans les meilleurs délais. Il figure en annexe au présent rapport.

que cette démarche proactive des services préfectoraux est indispensable pour faciliter l'accès à la protection des victimes¹ ».

La délégation estime donc qu'il convient **d'harmoniser les pratiques préfectorales en ce qui concerne la délivrance des titres de séjour au profit des victimes de la traite des êtres humains** (cf. *infra*). Une recommandation sera formulée en ce sens.

d) La proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées

Cette proposition de loi, déposée à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013 par les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen et apparentés, vise à « *faire prendre conscience que la prostitution est dans l'immense majorité des cas une violence à l'égard de personnes démunies et une exploitation des plus faibles par des proxénètes, qu'ils agissent de manière individuelle ou dans des réseaux réalisant des profits très élevés, la traite se cumulant souvent avec d'autres trafics* ».

Elle s'inscrit dans le cadre de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes et d'égalité entre les femmes et les hommes. **Certaines de ses dispositions rejoignent les constats opérés par nos collègues Chantal Jouanno et Jean-Pierre Godefroy**, qui avaient notamment pointé la situation particulièrement préoccupante des personnes prostituées étrangères exerçant sous l'emprise des réseaux, en insistant sur les liens de la prostitution avec les réseaux de criminalité organisée et la violence faites aux femmes².

Après deux lectures dans chaque chambre, la commission mixte paritaire a échoué à proposer un texte sur les neuf articles qui restaient en discussion. La proposition de loi est à nouveau en cours d'examen dans le cadre d'une lecture définitive.

Il convient de noter que la plupart des articles en lien avec les enjeux de la traite ont été adoptés dans des termes identiques, ou sont encore en discussion, pour des raisons cependant tenant plus à leur rédaction qu'à leur contenu. En effet, **beaucoup de dispositions font consensus, en particulier le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle**, les mesures de prévention destinées aux jeunes et le dispositif de **protection des victimes des réseaux**, lorsqu'elles apportent un témoignage utile à la manifestation de la vérité dans le cadre d'une enquête.

¹ Source : réponse de France Terre d'Asile au questionnaire des co-rapporteuses.

² Situation sanitaire et sociale des personnes prostituées : inverser le regard - Rapport d'information n° 46 (2013-2014) de M. Jean-Pierre Godefroy et Mme Chantal Jouanno, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Plusieurs articles de la proposition de loi présentent des **avancées en matière de lutte contre la traite des êtres humains** :

- **l'article 1^{er}** vient modifier l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et autorise le **signalement, sur Internet, des contenus qui contreviendraient à la législation sur la traite des êtres humains ou le proxénétisme**. À cet égard, nous savons que l'activité des réseaux d'exploitation sexuelle repose désormais, en grande partie, sur les facilités qu'offre Internet pour mettre en relation « acheteurs » et « vendeurs » de services sexuels ;

- **l'article 1^{er bis}**, adopté conforme, étend les formations prévues à l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles¹, à la prévention et à l'identification de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains ;

- **l'article 1^{er ter}**, encore en discussion en nouvelle lecture, insère un nouvel article 706-34-1 dans le code de procédure pénale, qui vise à accorder une **protection adéquate**, inspirée de celle offerte aux « repentis », aux **personnes prostituées victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme** qui aident l'autorité judiciaire, par leurs témoignages, à démanteler les réseaux ;

- **l'article 1^{er quinquies}**, adopté conforme, complète l'article L. 8112-2 du code du travail et étend le champ de compétence des **inspecteurs du travail à la constatation des infractions de la traite des êtres humains**² ;

- **l'article 3**, encore en discussion en nouvelle lecture, modifie l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles et **crée un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle** afin que les personnes prostituées, soutenues par les pouvoirs publics et le secteur associatif, puissent bénéficier d'un véritable accompagnement, encadré, solide et pérenne, pour parvenir à rompre avec l'activité prostitutionnelle ;

- **l'article 3 bis**, encore en discussion en nouvelle lecture, **reconnait aux personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution** et, plus généralement, aux victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme, le **statut de public prioritaire pour l'accès aux logements sociaux** (article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation) ;

¹ Son premier alinéa dispose que « les formations sociales contribuent à la qualification et à la promotion des professionnels et des personnels salariés et non-salariés engagés dans la lutte contre les exclusions et contre la maltraitance, dans la prévention et la compensation de la perte d'autonomie, des handicaps ou des inadaptations et dans la promotion du droit au logement, de la cohésion sociale et du développement social ».

² Pour mémoire, la commission spéciale du Sénat avait, en première lecture, inséré cet article, qui a été adopté conforme lors de la deuxième lecture par l'Assemblée nationale en séance publique.

- **l'article 4**, adopté conforme, met en place un **fonds dédié à la prévention de la prostitution et à l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées**, qui devrait être abondé à hauteur de 20 millions d'euros par an, d'après les engagements du Gouvernement ;

- **l'article 6**, encore en discussion en nouvelle lecture, modifie le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) de façon à **faciliter l'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme** ;

- **l'article 9**, adopté conforme, complète l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) afin que puissent être accueillis en **centres d'hébergement et de réinsertion sociales (CHRS), dans des conditions sécurisantes**, non seulement les personnes victimes de traite des êtres humains, mais également celles qui sont victimes de proxénétisme et de prostitution ;

- **l'article 10**, adopté conforme, modifie l'article 706-3 du code de procédure pénale afin d'ouvrir aux victimes de proxénétisme un **droit à la réparation intégrale des dommages subis du fait de cette infraction**, sans qu'il soit nécessaire d'apporter la preuve d'une incapacité permanente ou d'une incapacité totale de travail égale ou supérieure à un mois ;

- **l'article 11**, adopté conforme, **modifie l'article 2-22 du code de procédure pénale afin d'ouvrir la possibilité pour des associations déclarées d'utilité publique de se constituer partie civile, cela même en l'absence d'accord de la victime. Plusieurs des co-rapporteuses s'interrogent toutefois sur la pertinence d'une disposition qui permettrait de contourner l'opposition d'une victime** ;

- **l'article 12**, adopté conforme, modifie l'article 306 du code de procédure pénale afin de **rendre le huit clos de droit en cours d'assises ou en tribunal correctionnel**, à la demande de la victime ou de l'une des victimes, dans les **procès pour traite** ou proxénétisme aggravé.

Tous ces articles sont ainsi porteurs d'avancées indéniables pour les personnes prostituées victimes de la traite, qu'elles soient de nationalité française ou étrangère. Ils permettent en effet d'assurer une plus grande protection de ces personnes par la puissance publique ainsi qu'un meilleur accompagnement dans leur parcours de sortie de la traite.

Après **l'adoption de la proposition de loi en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 3 février 2016**, le communiqué de presse du secrétariat d'État aux droits des femmes indiquait que « *Face à des réseaux internationaux de traite des êtres humains, la France doit pouvoir se doter des outils législatifs qui permettent de protéger les personnes prostituées, de faire reculer les réseaux, dans un cadre qui garantira leur accompagnement* ».

À l'issue de l'examen de la proposition de loi en nouvelle lecture par le Sénat le 10 mars 2016, la lecture définitive par l'Assemblée nationale permettra la promulgation d'une loi, aux termes de deux ans et demi de procédure.

La délégation estime donc indispensable **d'adopter au plus vite la proposition de loi tendant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel**. Une recommandation sera formulée en ce sens.

Malgré les évolutions récentes – et incomplètes – de l'arsenal législatif français pour renforcer la lutte contre la traite des êtres humains, les résultats demeurent dans la pratique encore décevants, plusieurs difficultés se conjuguant et empêchant de fait de réaliser de réelles avancées concrètes en ce domaine.

Pour reprendre les termes du Plan d'action national contre la traite des êtres humains : *« 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 internationaux¹ ».*

Si le diagnostic est connu et bien identifié, comment expliquer que la lutte contre la traite des êtres humains n'ait pas à ce jour produit tous les effets attendus ?

II. LA LUTTE CONTRE LA TRAITE : UNE POLITIQUE PUBLIQUE RÉCENTE, DONT LE PILOTAGE EST ENCORE PERFECTIBLE

A. DES ACTEURS NOMBREUX AU SERVICE DU PREMIER PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA TRAITE

1. Une mission aux compétences très larges et aux moyens limités

La **Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)** a été créée par le décret du 3 janvier 2013² (cf. annexe). Son champ de compétence est particulièrement large, puisque *« cette mission a pour objet de rassembler, analyser*

¹ Introduction du Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2014-2016, p. 3.

² 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. Pour mémoire, sa création avait été décidée dans le cadre du Comité interministériel aux droits des femmes du 30 novembre 2012.

et diffuser les informations et données relatives aux violences faites aux femmes. Elle contribuera également à l'évaluation des dispositifs nationaux et locaux en matière de violences faites aux femmes ainsi qu'à l'animation des acteurs publics et privés intervenant dans la lutte contre ces violences. En lien avec les ministères concernés, la mission définira un plan de sensibilisation et de formation des professionnels sur les violences faites aux femmes. Elle assurera par ailleurs la coordination nationale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, conformément à la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 ¹».

La MIPROF agit ainsi en liaison avec le groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA).

Pour l'exercice de ses attributions, elle constitue auprès d'elle un comité d'orientation, composé de représentants des collectivités territoriales, de représentants de l'État, de personnalités qualifiées et de représentants de structures locales intervenant en matière de violences faites aux femmes.

L'action de la MIPROF est toutefois entravée par des moyens insuffisants. Élisabeth Moiron-Braud, sa secrétaire générale, a ainsi reconnu devant la délégation que, « *en termes de budget, il est vrai que les moyens manquent²* ».

En effet, **malgré son champ d'action très étendu, la mission ne reçoit pas de crédits spécifiques pour conduire son action.** Elle dispose d'un budget de 27 379 euros qui concerne uniquement le fonctionnement, hors masse salariale.

Du point de vue des effectifs, **elle s'appuie sur trois équivalents temps plein travaillé (ETPT) et d'un temps partiel**, ce qui s'avère insuffisant, en particulier dans la mise en œuvre de ses missions relatives à la lutte contre la traite des êtres humains, qui, en l'état, reposent *de facto* sur la seule secrétaire générale.

En outre, la logique interministérielle, qui devrait impliquer les ministères de l'Intérieur et de la justice au même titre que le ministère des affaires sociales, paraît devoir être renforcée.

C'est pourquoi **la délégation recommande le rattachement de la MIPROF au Premier ministre**, dans la mesure où son champ de compétences requiert un travail de coopération étroit entre les services de nombreux ministères et une **approche pluridisciplinaire**, qui vaut tant pour la traite que pour les violences conjugales.

Une recommandation sera formulée en ce sens.

¹ Décret 2013-7 précité.

² Compte-rendu de l'audition de Mme Élisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la MIPROF, devant la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, jeudi 19 novembre 2015.

2. Le Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016) : la lutte contre la traite, véritable politique publique

Le manque de moyen constaté paraît d'autant plus problématique que la MIPROF a été chargée de préparer le premier Plan d'action national (PAN) de lutte contre la traite des êtres humains (TEH) 2014-2016.

Présenté le 10 mai 2014, ce document constitue une réelle avancée en ce qu'il **définit pour la première fois les fondements d'une politique publique transversale de lutte contre la traite des êtres humains sous toutes ses formes** (exploitation sexuelle, proxénétisme, réduction en esclavage, servitude domestique, soumission à du travail ou des services forcés, trafics d'organes, mendicité forcée, contrainte à commettre des délits), en retenant une **approche intégrée qui englobe la prévention, la protection et la répression**.

Il prévoit par ailleurs des **instances de coordination** bienvenues entre parquet, police et associations.

Le plan d'action comporte 23 mesures¹ réparties entre trois priorités :

- un **premier volet de 11 mesures** qui concerne la **reconnaissance et l'identification des victimes**, la **formation des acteurs institutionnels et associatifs**, la prévention, l'harmonisation de la prise en charge et l'accès aux droits ;

- un **second volet de 8 mesures** relatif à la **lutte contre les auteurs** et à la **coopération internationale** (répression et lutte contre les réseaux) ;

- un **troisième volet de 4 mesures**, qui définit les **modalités de mise en place d'une politique publique à part entière**, passant notamment par la création de la mission interministérielle, la coordination au niveau des départements et la **nomination d'un rapporteur national** : la **Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)**, qui a adopté en janvier 2016 son premier rapport d'évaluation de la mise en œuvre du plan national et de la politique de lutte contre la traite et l'exploitation.

¹ Voir le détail du plan figurant en annexe au présent rapport.

**Les 23 mesures du Plan d'action national
contre la traite des êtres humains 2014-2016**

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 : élargir 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)

La mise en œuvre du plan d'action national doit passer par **trois sources de financement**.

- D'une part, les **crédits du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »**, action 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Pour mémoire, l'action 15 ne finance que les mesures en faveur des victimes prostituées exploitées sexuellement et, partiellement, celles en faveur des victimes mineures, pour un budget de 4,98 millions d'euros en 2016 (contre 2,4 millions d'euros en 2015). **La hausse des crédits n'est toutefois qu'apparente, puisqu'elle s'explique par des transferts de crédits en provenance d'autres programmes budgétaires¹.**

Ces moyens ont vocation à **abonder le Fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées** (mesure 21 du plan), dont la création est prévue par la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées (*cf. supra*).

D'après les documents budgétaires, sur les 4,98 millions d'euros inscrits au programme 137 au titre de la lutte contre la traite et la sortie de la prostitution :

- 0,41 million d'euros seront consacrés au financement d'associations « têtes de réseaux » ;

- et 4,57 millions d'euros seront dédiés au financement d'actions locales (formation des professionnels aux enjeux de la traite et du phénomène prostitutionnel, sensibilisation des jeunes, manifestations auprès du grand public, accompagnement social des personnes).

¹ Le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », à hauteur de un million d'euros, le programme 101 « Accès au droit et à la justice », à hauteur de un million d'euros également, et le programme 176 « Police nationale », à hauteur de 0,8 million d'euros.

- D'autre part, des **recettes provenant de la confiscation des biens et produits des personnes et réseaux coupables de traite des êtres humains** et de proxénétisme, réalisée par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

- Enfin, **les sommes issues de la pénalisation des acheteurs d'actes sexuels** telle que prévue par la proposition de loi précitée¹.

L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) est un **établissement public administratif** placé sous la double tutelle du ministère de la justice et du ministère des finances et des comptes publics, créé par la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à **faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale**.

Ayant pour rôle d'améliorer le traitement judiciaire des saisies et des confiscations en matière pénale, l'AGRASC :

- **centralise de très nombreuses saisies** (numéraires, comptes bancaires, immeubles...) dans le cadre des procédures pénales et veille à la bonne gestion des biens saisis ;

- **procède à l'ensemble des ventes avant jugement** de biens meubles saisis, lorsque ces biens ne sont plus utiles à la manifestation de la vérité et qu'ils sont sans propriétaire ou susceptibles de se dévaluer ;

- **s'assure, une fois les biens confisqués par une décision définitive, du versement du produit de leur vente au budget général de l'État** ou, dans le cas de condamnation pour infractions à la législation sur les stupéfiants, au fonds de concours « Stupéfiants », géré par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) ;

- est chargée d'une **mission générale d'aide et d'assistance** auprès des magistrats en matière de saisies et de confiscations.

Par ailleurs, l'agence informe les créanciers publics de toute restitution d'un bien non confisqué, afin que soit assuré le paiement de toute créance fiscale, douanière ou sociale. **Elle exerce ce rôle également auprès des victimes afin de permettre à ces dernières, titulaires de créances civiles d'indemnisation**, de mettre en œuvre les voies d'exécution utiles avant restitution.

Enfin, l'AGRASC peut, sous certaines conditions, **indemniser les parties civiles en réglant leurs indemnisations par priorité sur les biens** de la personne condamnée dont la confiscation a été prononcée de façon définitive.

Source : site Internet du ministère des finances et des comptes publics

¹ Le montant prélevé sur le produit des amendes acquittées par les personnes ayant recours à la prostitution doit être déterminé annuellement par arrêté interministériel.

Au total, alors que la mise en œuvre du plan devrait être financée de manière continue et pérenne, **aucun moyen budgétaire supplémentaire n'a été spécifiquement dégagé à cet effet**. Au contraire, celle-ci repose majoritairement sur des recettes aléatoires puisqu'il est difficile de prévoir à l'avance quelles seront les sommes collectées au titre des avoirs saisis par l'AGRASC et des amendes pour recours à la prostitution.

Cette situation crée donc de l'incertitude et un manque de visibilité préjudiciables à l'efficacité de l'action menée par les différentes structures impliquées dans la lutte contre la traite des êtres humains, au premier rang desquelles les associations (*cf. infra*).

3. Une mise en œuvre encore partielle du plan

Si l'élaboration du premier plan d'action national constitue une avancée bienvenue pour faire avancer la lutte contre la traite des êtres humains, son application demeure aujourd'hui limitée.

Comme l'a dénoncé le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » dans un communiqué du 12 octobre 2015, « *très peu des 23 mesures du Plan d'action national contre la traite des êtres humains, adoptées en Conseil des ministres le 14 mai 2014, commencent à être mises en application* ».

Cette appréciation est partagée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), qui recommande la **mise en place d'un financement conséquent, pérenne et transparent**¹, ce qui implique de doter l'instance de coordination de la lutte contre la traite des moyens financiers et humains nécessaires à son bon fonctionnement, mais aussi d'attribuer aux associations des ressources concrètes et durables (*cf. infra*).

La prochaine promulgation de la loi sur le système prostitutionnel devrait néanmoins permettre d'inscrire au budget de la MIPROF les crédits nécessaires.

Le tableau ci-après, élaboré d'après les réponses transmises par la MIPROF aux co-rapporteurs, présente **l'état des lieux actuel de la mise en œuvre des mesures du Plan d'action national contre la traite des êtres humains.**

¹ Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, année 2015, rapport présenté à M. le Premier ministre et à la Commission européenne, adopté par l'Assemblée plénière le 15 janvier 2016 et rendu public le 10 mars 2016.

État des lieux de la mise en œuvre des mesures prévues par le Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2014-2016

Mesures mises en œuvre et en cours de finalisation	Mesures en cours de finalisation (en attente de la signature des conventions expérimentales)	Mesures en cours de mise en œuvre	Mesures à venir (non renseignées par la MIPROF)
<p>Aller au-devant des victimes et favoriser l'accès aux droits (1)</p> <p>Organiser le travail d'administration pour une identification plus précise¹ (1.2)</p>	<p>Développer et faire connaître l'accueil sécurisant prévu dans le dispositif <i>Ac.Sé</i> (8)</p>	<p>Développer la formation des professionnels à l'identification et à la protection des victimes² (2)</p>	<p>Sensibiliser les publics à risques (4)</p>
<p>Veiller à ce que l'incrimination de traite soit plus souvent retenue par les parquets (12)</p>	<p>Assurer un accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le cadre de la protection de l'enfance (10)</p>	<p>Création d'une plateforme européenne pour la protection de l'enfance (10.4)</p>	<p>Assurer l'accès au séjour et à la résidence pour les victimes même lorsqu'elles ne peuvent pas coopérer avec les forces de sécurité (5)</p>
<p>Promouvoir dans les différentes enceintes internationales une approche intégrée de la traite (15)</p>	<p>Définir une protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes (11)</p>	<p>Création d'un outil statistique (20.3)</p>	<p>Augmenter et adapter les solutions d'hébergement des victimes de la traite (7)</p>
<p>Encourager nos partenaires à la ratification des instruments existants (16)</p>		<p>Faciliter la domiciliation administrative lors du dépôt de demande de séjour (6) - (attente adoption de la PPL prostitution)</p>	<p>Mobiliser <i>Tracfin</i> contre la traite (14)</p>

¹ *Élizabeth Moiron-Braud considère que la diffusion de l'instruction ministérielle du 19 mai 2015, figurant en annexe au présent rapport, permet une mise en œuvre effective de la mesure n° 1 du plan.*

² *Trois groupes de travail ont été formés (exploitation sexuelle et prostitution, exploitation des mineurs, exploitation par le travail).*

Mesures mises en œuvre et en cours de finalisation	Mesures en cours de finalisation (en attente de la signature des conventions expérimentales)	Mesures en cours de mise en œuvre	Mesures à venir (non renseignées par la MIPROF)
Assurer la présence d'experts français dans les organisations internationales (17)		Construire un parcours de sortie de la prostitution et de l'exploitation (9) - (attente adoption de la PPL prostitution)	Définir un agenda de coopération contre la traite au niveau européen et multilatéral (18)
Pérenniser l'assistance technique vers les pays d'origine et de destination (19)		Élargir le domaine de compétence des inspecteurs du travail à la constatation des infractions de TEH (13) - (attente adoption de la PPL prostitution)	Un pilotage départemental des réponses apportées à la traite (22)
Politique suivie et évaluée par une institution indépendante : la CNCDH ¹ (23)		Recrutement de 50 postes de médiateurs culturels ² (1.1) : seuls 10 pourraient être recrutés en 2016	
		Informier et sensibiliser le grand public (3)	
		Un Fonds dédié aux victimes de la traite et à l'insertion des personnes prostituées (21) (attente adoption de la PPL prostitution)	

Source : Délégation aux droits des femmes du Sénat, d'après les réponses de la MIPROF au questionnaire des co-rapporteuses

¹ Pour mémoire, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), autorité administrative indépendante, a été chargée du suivi et de l'évaluation de la politique publique mise en œuvre.

² Elisabeth Moiron-Braud indique, s'agissant de la mise en œuvre des mesures 1.1 et 3, que celles-ci pourront être mises en place suite à l'augmentation des crédits accordés à la lutte contre la traite.

Au regard de cette application encore partielle du plan national, près de deux ans après son adoption, **la délégation estime, comme les associations, que des moyens financiers supplémentaires sont nécessaires pour accélérer la mise en œuvre effective et exhaustive des 23 mesures prévues.** Une recommandation sera formulée en ce sens.

Toutefois, afin de nuancer ce constat dans un sens plus optimiste, il convient de **garder en mémoire que, en matière de lutte contre la traite des êtres humains, nous n'en sommes qu'au tout premier plan d'action.** On peut donc espérer que les efforts actuellement entrepris produiront progressivement des résultats tangibles, au même titre que les progrès réalisés en matière de violences faites aux femmes, après quatre plans interministériels successifs.

4. Les associations, des partenaires indispensables de la lutte contre la traite des êtres humains

a) Une expertise incontournable et décisive pour l'identification et l'accompagnement des victimes de la traite

Les associations jouent un rôle fondamental dans la lutte contre la traite des êtres humains, en raison de leur expertise et de leur travail de proximité sur le terrain, qui leur permet d'accompagner les victimes : elles proposent une écoute et un accueil privilégiés, une information sur les droits, une aide psychologique, un accompagnement social et, si nécessaire, une orientation vers des services spécialisés. **Elles constituent également des « lanceurs d'alerte » susceptibles d'identifier les failles constatées sur le terrain dans la politique publique** et de détecter des points d'urgence ou de vigilance particuliers.

Par exemple, Patrick Hauvuy, directeur de l'association ALC-dispositif national *Ac.Sé*, a mis en avant au cours de la table ronde du 25 novembre 2015 la **problématique spécifique de la traite des êtres humains en outre-mer**, soulignant, dans ces territoires, l'absence de prévention, de prise en charge des victimes et de formation des professionnels.

Ces associations sont principalement financées et conventionnées par le ministère de la justice ou des affaires sociales. Ainsi, Élisabeth Moiron-Braud a indiqué dans ses réponses au questionnaire des co-rapporteuses que le ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes finance les associations d'aide aux victimes d'exploitation sexuelle ainsi que le dispositif *Ac.Sé*. Il a consacré pour l'année 2013 environ 1,7 million d'euros au financement des associations de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle¹.

¹ Ces crédits sont imputés sur l'action 15 « Traite des êtres humains » du programme 137 spécialement créée en 2013.

Le ministère des affaires sociales finance également des associations qui s'occupent de la santé des personnes prostituées sur son budget, telles que *Médecins du monde*. Par ailleurs, le ministère de la justice a versé, au titre de l'année 2015, une subvention de 15 000 euros au Comité contre l'esclavage moderne (13 000 euros en 2014) et une subvention de 7 000 euros à l'Association *Hors-la-Rue* (6 000 euros en 2013 puis 7 000 euros en 2014).

Au cours de ses travaux, **la délégation a pu entendre les principales associations de lutte contre la traite des êtres humains**, que ce soit dans le cadre de tables rondes, d'auditions ou de déplacements.

Présentation des principales associations œuvrant en faveur de la lutte contre la traite des êtres humains

* **L'Association *Hors la Rue*** a pour mission de repérer et d'accompagner les mineurs étrangers en danger en région parisienne à travers un travail de maraudes et un accueil de jour.

* **L'Amicale du Nid** a pour mission d'aller à la rencontre, d'accueillir et d'accompagner les personnes majeures et mineures en situation actuelle ou passée ou en risque de prostitution.

* Fondée en 1997, **ECPAT France** est une ONG française reconnue d'intérêt général et membre du réseau ECPAT International¹, dont la mission est de lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales en France et à l'étranger. Elle combat à ce titre la traite des mineurs.

* Créé en 1994 pour lutter contre toutes les formes d'esclavage et de servitude, le **Comité contre l'esclavage moderne (CCEM)** s'est rapidement spécialisé dans la prise en charge des personnes victimes de traite à des fins d'exploitation par le travail, notamment domestique. La mission de l'association est axée sur l'accompagnement juridique et administratif des victimes, mais le CCEM a également mis en place des outils pour répondre à leurs besoins socio-éducatifs et psychologiques.

* **Le dispositif national Ac.Sé (accueil sécurisant)** a été créé en 2001 par l'association ALC, reconnue d'utilité publique, qui en assure la coordination. Il repose sur un réseau de 70 associations et centres d'hébergement, répartis sur 40 départements. Il est destiné à permettre la mise à l'abri, l'accompagnement et la prise en charge globale des jeunes femmes victimes des réseaux criminels de proxénétisme et des personnes majeures, victimes de traite des êtres humains aux fins d'exploitation ou de mariage forcés, en danger localement ou en situation de grande vulnérabilité, françaises ou étrangères, en situation régulière ou non, accompagnées ou non de leurs enfants et nécessitant un éloignement géographique. Le dispositif fonctionne sans condition de coopération dans des procédures judiciaires.

¹ Le réseau ECPAT est un réseau mondial regroupant 85 associations dans 77 pays, organisé en dix régions.

* Le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » rassemble 25 associations qui combattent la traite dans différents domaines. Il mène des actions à différents niveaux, qui ont pour objectif la sensibilisation du grand public, la prévention auprès des publics à risque, l'accompagnement des victimes, la lutte contre la criminalité, le plaidoyer au niveau local, national, international, et le développement d'un travail en réseau, réunissant les associations et les institutions.

* *France Terre d'Asile (FTDA)* : fondée en 1970, cette association a pour but principal le maintien et le développement de l'asile, et de garantir en France l'application de toutes les conventions internationales pertinentes en ce domaine. Elle soutient notamment des actions en faveur des réfugiés, de l'intégration des migrants et de l'accompagnement et de la protection des mineurs isolés étrangers.

Source : sites Internet et documents de présentation des associations

Malgré leur rôle incontournable, leur expertise et leur expérience du terrain, **les associations ne sont cependant pas toujours suffisamment sollicitées dans le cadre de la politique publique** de lutte contre la traite des êtres humains.

Ainsi, Nicolas Le Coz, président du GRETA, rappelle que **la convention anti-traite du Conseil de l'Europe accorde une place privilégiée aux associations et représentants de la société civile**. Elle constitue « *le seul instrument juridique international qui reconnaît pleinement aux associations un rôle d'assistance aux victimes de traite des êtres humains, et qui, forte de ce constat, donne des obligations aux États (...) Il ne s'agit pas de dire que les associations doivent être considérées comme une administration : chacun doit remplir son rôle. Cependant, il n'est ni juste, ni efficace d'ignorer leur action et de ne pas les associer à une politique dans laquelle elles sont de facto parties prenantes¹* ».

b) Des moyens à renforcer afin de ne pas entraver la capacité d'action des associations dans la durée

Les associations jouent un rôle essentiel, mais souffrent d'un manque de soutien concret qui passe par un déficit de financement public. Cette incertitude et ce manque de visibilité sur leurs moyens financiers et humains peuvent entraver leur capacité d'action dans la durée.

Dans un communiqué de presse en date du 12 octobre 2015, le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » regrette ainsi que « *les moyens financiers pour les associations qui accueillent, accompagnent, soutiennent au quotidien les victimes de traite, pourtant préconisés par le plan, [soient] aujourd'hui dérisoires* ».

¹ Louis Guinamard : Les nouveaux visages de l'esclavage, *op. cit.*

La plupart des associations entendues par la délégation au cours des tables rondes du 25 novembre 2015 et du 14 janvier 2016 ont confirmé les inquiétudes relatives à cette réalité. Le président du CCEM a par exemple indiqué que, **tous les ans depuis 2009, se pose la question de la survie du comité en raison du manque de financement**, dans un contexte budgétaire extrêmement contraint.

Face à ce constat, et compte tenu du rôle décisif que jouent les associations dans la lutte contre la traite des êtres humains, **la délégation plaide pour une sanctuarisation dans la durée des moyens budgétaires et humains qui leurs sont dédiés**. Une recommandation sera formulée en ce sens.

5. L'action internationale de la France

Les **actions menées au niveau national** par notre pays pour lutter contre la traite des êtres humains sont **renforcées au niveau international par une activité spécifique et relativement volontariste**, ce qui s'avère nécessaire dans la mesure où la France constitue à la fois un **pays de destination et de transit** des victimes de ce phénomène.

C'est ainsi que le Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains 2014-2016 comporte un important volet de coopération internationale (*cf. supra*).

a) Une approche globale

Comme au niveau national, **la France entend favoriser une approche globale** – prévention, répression, accompagnement des victimes – tendant à un travail partenarial de l'ensemble des acteurs (justice, forces de police et de gendarmerie, services sociaux et société civile).

Ainsi que l'a indiqué Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée,¹ devant la délégation, le jeudi 29 octobre 2015, « *l'approche française de lutte contre la traite des êtres humains n'est pas seulement répressive. S'agissant d'une violation grave des droits de l'Homme, nous promouvons une approche intégrée centrée sur les droits des victimes. Cette approche repose sur les « 4 P » consacrés par le plan d'action des Nations Unies contre la traite des êtres humains : prévention de la traite, poursuites des auteurs, protection des victimes et partenariat. C'est une approche multidisciplinaire, qui implique l'ensemble des acteurs (police, justice, acteurs sociaux, ONG) ».*

¹ Au sein du ministère des Affaires étrangères, l'Ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, est le point de contact de la MIPROF et coordonne les travaux des différents services sur ce sujet.

Le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) assure donc la **mise en œuvre du volet international du plan d'action autour de trois axes.**

D'abord, la **promotion de la ratification des conventions internationales par l'ensemble des États parties et leur pleine mise en œuvre.**

La diplomatie française plaide ainsi pour **l'universalisation des instruments internationaux existants**, au premier rang desquels la Convention de Palerme et son Protocole, en veillant à ce qu'intervienne une ratification rapide des conventions par les États.

Par exemple, au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, la France et l'Union européenne ont soutenu l'initiative du Portugal, du Cap Vert et de la Biélorussie d'un plan d'action mondial contre la traite des êtres humains, adopté en 2010 (résolution 64/293). Lors des négociations de ce plan, **notre pays a néanmoins 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 humains, qui est essentiel aux yeux de la France.

Parallèlement, la **diplomatie française veille à la mise en œuvre effective des conventions à travers l'instauration de mécanismes de suivi**, qui obligent les États à rendre compte périodiquement de leurs actions en ce domaine. Cela constitue un moyen de pression et une incitation forte pour les pays à s'acquitter de leurs obligations.

La délégation invite donc le Gouvernement à poursuivre la promotion, dans les enceintes internationales, de la ratification par tous les États des conventions visant à lutter contre la traite des êtres humains, dans toutes ses dimensions.

Une recommandation sera formulée en ce sens.

Le deuxième axe repose sur le **plaidoyer et la participation dans les instances internationales.**

Dans ce cadre, **la France effectue des contributions volontaires au profit de l'office des Nations Unies contre la drogue et la criminalité (ONUDC).** Par exemple, la contribution de la France au Fonds d'affectation spéciale de l'ONU pour les victimes de la traite a quadruplé depuis sa création (100 000 euros en 2013). En 2014, la France a par ailleurs financé à hauteur de 150 000 euros le Programme global contre le trafic d'êtres humains de l'ONUDC.

En outre, comme l'a indiqué Michèle Ramis, parce que la confiscation des produits du crime réduit la rentabilité de la traite, la France s'efforce de faire connaître auprès des autres pays son **action relative à la saisie et à la confiscation des avoirs des trafiquants**, qui repose sur l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

(AGRASC), ainsi que sa **politique de lutte contre le blanchiment d'argent**, à travers *Tracfin*¹.

Enfin, l'ambassadrice a souligné que la France s'efforce de mener une **politique de lutte contre la demande** : « *en matière de trafic, la lutte contre la demande est tout aussi essentielle que la lutte contre l'offre. (...) Les usagers doivent être informés que ceux dont ils sollicitent les services travaillent sous la contrainte de réseaux criminels. La directive de 2011 oblige d'ailleurs les États membres à réduire la demande par tous les moyens : pénalisation des utilisateurs, campagnes d'information, etc. La demande entretient le trafic, nous le savons bien* ».

b) Des zones d'action prioritaires : Afrique de l'ouest et Europe du sud-est

Le troisième axe passe par la conduite d'actions de coopération multilatérale, dans le cadre des organisations internationales, ou bilatérale, principalement dans deux aires de trafics intra régionaux qui ont été identifiés comme prioritaires : l'Afrique de l'ouest et l'Europe du sud-est (voir l'encadré ci-après). Le ministère des affaires étrangères et du développement international y mène en particulier des actions de prévention et de formation des enseignants et des professionnels. La sensibilisation est également très importante vis-à-vis des pays d'origine.

**Exemples d'actions de coopération bilatérale menées
en Afrique de l'ouest et en Europe du sud-est**

L'Afrique de l'ouest

Des liens existent entre ces deux zones car des victimes originaires de l'Afrique de l'ouest arrivent en Europe occidentale *via* les pays d'Europe balkanique et orientale. Les pays de l'Afrique de l'ouest se caractérisent par un schéma de traite transfrontalière circulaire. Ces pays sont à la fois des pays d'origine, de transit et de destination. Ce phénomène est particulièrement marqué dans six pays : Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin, Nigéria et Cameroun.

Ainsi, un axe de traite part du Nigéria, traverse les États côtiers vers l'ouest au-delà même de la Côte d'Ivoire. Un deuxième axe de traite a pour point de départ le Togo, le Bénin, le Nigéria en direction des pays d'Afrique centrale (Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, etc.). Un troisième axe de traite part des États côtiers, traverse des pays du Sahel (Mali, Burkina Faso, Niger) et a pour destination finale l'Afrique du nord, l'Europe ou le Moyen-Orient.

¹ Cellule française de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, Tracfin est un service de renseignement rattaché au ministère des finances et des comptes publics.

² Compte-rendu de l'audition de Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 29 octobre 2015.

La traite des personnes dans cette aire de trafics intra régionaux possède à la fois une dimension interne et une dimension transnationale. Les formes les plus répandues sont le travail forcé, principalement des enfants, et l'exploitation sexuelle des femmes et jeunes filles.

Un **fonds de solidarité prioritaire (FSP) « Appui à la lutte contre la traite des êtres humains dans les États du Golfe de Guinée »** (Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin, Nigéria et Cameroun), de 800 000 euros, sur trois ans, a été validé par le comité interministériel des projets de juin 2013.

L'Europe du sud-est

Dans le cadre de sa stratégie en Europe, la France a créé un poste de **Conseiller technique régional en charge de la lutte contre la traite des personnes** au sein de la Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à Vienne. Ce conseiller a mis en réseau les coordinateurs nationaux des 16 pays d'Europe balkanique et orientale, soutenu l'échange de bonnes pratiques entre les acteurs de différents pays et participé aux projets de coopération.

À titre d'exemple, la France finance un **projet de prévention des risques de traite liés à la migration des mineurs en Bosnie-Herzégovine**, dans la région de Tuzla, particulièrement exposée à ce fléau, mis en œuvre par les associations *Hors la Rue* et *Zemlija Djete*.

En Europe du sud-est, notre pays a développé une **stratégie régionale centrée sur la lutte contre la traite des mineurs** et s'appuyant sur un partenariat avec les organisations internationales et les organisations de la société civile.

Source : MAEDI

Concernant le cas spécifique des mineurs isolés victimes de traite dans l'Union européenne, Michèle Ramis a indiqué que **la diplomatie française s'efforce de promouvoir un dispositif européen qui permettrait de mieux assurer leur protection** : « nous sommes confrontés à un problème de mineurs contraints de pratiquer la mendicité, le vol, la prostitution dont l'identification est souvent difficile et qui circulent au sein de l'espace Schengen. La mesure 10 du plan d'action national prévoit la mise en place d'une **plate-forme européenne d'identification pour mieux suivre ces mineurs et retracer leurs parcours**. Malheureusement, ceux-ci refusent souvent toute protection. Avec l'appui de la Commission européenne, nous allons travailler avec d'autres États membres confrontés au même problème¹ ».

¹ Compte-rendu de l'audition de Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 29 octobre 2015.

En ce domaine, comme on a pu le constater avec l'affaire *Hamidovic*¹, il paraît en effet **nécessaire d'accroître la coopération internationale** – au moins européenne² – et de **mettre en œuvre le mandat d'arrêt européen** (MAE).

Toutes ces actions menées au niveau international par la diplomatie française doivent bien entendu être poursuivies et amplifiées.

c) Deux points de vigilance

Au-delà, les co-rapporteuses souhaitent toutefois insister sur **deux points spécifiques de vigilance**, qui ont plus particulièrement émergé au cours des auditions respectives de Patrizianna Sparacino-Thiellay, ambassadrice pour les droits de l'Homme, et Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée :

- une **tendance de fond au « grignotage » des droits des femmes dans les enceintes internationales** : *« je constate malheureusement que les droits des femmes reculent et qu'il existe dans les enceintes des Nations Unies une pression pour remettre en cause leurs acquis. Il s'agit d'un mouvement de fond bien réel, contre lequel nous devons rester mobilisés et vigilants, car il ne se limite pas à quelques groupes de pays : on observe une série de revendications relativistes liées à la religion et à la tradition, y compris au sein du bloc occidental. Sans une vigilance accrue, les droits des femmes pourraient se voir progressivement « grignotés³ » ;*

- une **réduction significative des moyens du ministère dans le cadre des contraintes budgétaires actuelles**, qui obère la capacité de suivi, d'influence et d'action de la diplomatie française au niveau international.

Cette évolution pénalise d'autant plus le ministère en raison de sa vocation d'action universelle et généraliste, contrairement à d'autres pays qui mènent des actions plus ciblées et circonscrites.

Or, dans le contexte actuel de remise en cause des droits des femmes au niveau international, il importe plus que jamais de garantir les moyens financiers et humains consacrés à la défense des droits

¹ Pour mémoire, des jeunes filles exploitées par un puissant réseau bosniaque qui les menaçait de mauvais traitements étaient contraintes de dépouiller les passants dans le métro parisien.

² Dans son rapport de 2010 sur le projet de loi autorisant l'approbation 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 isolés (n°315, 2009-2010), notre collègue Joëlle Garriaud-Maïlam soulignait combien le phénomène était difficile à appréhender, a fortiori s'agissant de mineurs isolés non accompagnés par un adulte responsable, c'est-à-dire « temporairement ou définitivement privés de leur milieu familial », et mettait en avant le fait qu'à terme, seule une intervention de l'Union européenne permettrait de répondre efficacement à ce phénomène.

³ Compte rendu de l'audition de Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, ambassadrice pour les droits de l'Homme, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, jeudi 12 novembre 2015.

de l'Homme en général, et en particulier à la lutte contre toutes les violences faites aux femmes, dont la traite fait partie.

La délégation recommande donc le **maintien, voire l'augmentation des contributions de la France à l'Office des Nations-Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)** et à toutes les instances internationales compétentes en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

En outre, elle souligne la **nécessité de maintenir une vigilance particulière de notre diplomatie pour défendre les droits des femmes** au niveau international, afin de lutter contre une tendance relativiste qui semble remettre en cause l'universalité des droits acquis.

Deux recommandations seront formulées en ce sens.

B. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES

1. Un recours encore trop rare à la qualification de traite des êtres humains au regard de l'ampleur du phénomène

Dans son rapport de mai 2013 relatif à la traite des êtres humains et aux violences faites aux femmes¹, **notre collègue Maryvonne Blondin soulignait le faible nombre d'infractions de traite constatées par les forces de l'ordre**, les services préférant la plupart du temps recourir à la seule qualification de proxénétisme, plus facile à établir.

Or, les statistiques récentes démontrent que la situation n'a guère évolué depuis trois ans.

En effet, le rapport de la CNCDH présente les statistiques des infractions relevées entre janvier et mai 2015, transmises par les forces de l'ordre (police et gendarmerie). **Seules 45 infractions de traite des êtres humains (TEH) ont été constatées**, contre 313 en matière de proxénétisme et 100 en matière de conditions de travail et d'hébergement indignes².

¹ Traite des êtres humains et violences faites aux femmes : priorités nationales, lutte internationale, rapport d'information n° 583 (2012-2013) de Mme Maryvonne Blondin, fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

² Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, année 2015, rapport présenté à M. le Premier ministre et à la Commission européenne, adopté par l'Assemblée plénière le 15 janvier 2016 et rendu public le 10 mars 2016, p. 104 et 105.

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

Nombre d'infractions	Janvier à mai 2015
Traite des êtres humains	45
Proxénétisme	313
Recours à la prostitution	32
Réduction en esclavage	1
Exploitation de la mendicité	25
Conditions de travail et d'hébergement indignes	100
Travail forcé	0
Réduction en servitude	0
Trafic d'organes	0
Total général	516

Source : ministère de l'Intérieur, bases de données des procédures enregistrées (DGCN, DGPN), traitement SSMSI, données citées dans le rapport de la CNCDH

En outre, les chiffres transmis par le ministère de l'Intérieur et relatifs aux infractions constatées par les unités de gendarmerie confirment la **place très faible de la traite des êtres humains au sein des infractions constatées pour les années 2012 à 2014.**

**Nombre d'infractions relevées par les unités de gendarmerie
sur le territoire national**

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

Source : ministère de l'Intérieur/bases de données des procédures enregistrées (DGPN), traitement SSML, données citées dans le rapport de la CNCDH

Malgré tout, les statistiques relatives aux condamnations prononcées par les juridictions pénales montrent que, **depuis 2009, il existe une progression du nombre de condamnations prononcées au titre de l'article L. 225-4-1 du code pénal** (0 en 2009, 28 en 2012, 127 en 2013). En 2013, ce sont donc 9 % des infractions relatives à la traite des êtres humaines qui ont été inscrites dans les condamnations figurant au casier judiciaire.

Ce constat en demi-teinte est regrettable : il existe un réel intérêt à viser l'incrimination de traite des êtres humains en plus de celle de proxénétisme, car elle couvre un champ plus large et un plus grand nombre de situations.

En outre, **le recours à celle-ci est décisif car il facilite la coopération internationale**, indispensable dans des affaires qui impliquent dans la majorité des cas des étrangers et supposent donc des demandes d'entraide internationale. Elle facilite également le recours au mandat d'arrêt européen (MAE).

Enfin, le trop rare nombre de condamnations au titre de la traite des êtres humains a aussi pour conséquence de contribuer à la **faible visibilité du phénomène**.

Cette situation s'explique en partie par une certaine « *frilosité*¹ » de la part des magistrats dans le recours à l'incrimination de traite des êtres humains.

En outre, dans un **contexte de surcharge des tribunaux**, il est souvent **considéré comme plus simple de poursuivre sur le fondement du proxénétisme aggravé** ou du travail dans des conditions indignes que sur celui de la **traite des êtres humains, infraction juridiquement plus complexe** à apprécier.

Entendue par votre délégation le 14 janvier 2016², Véronique Degermann, procureur adjoint au parquet de Paris en charge de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée, a ainsi expliqué **qu'il a fallu une dizaine d'années pour que l'incrimination de traite des êtres humains entre dans la culture judiciaire** et que les magistrats du parquet de Paris se l'approprient. En effet, en matière d'exploitation sexuelle, l'infraction de proxénétisme leur était plus familière. Les autres infractions, mieux maîtrisées, sont donc plus facilement retenues par les magistrats.

La situation semble toutefois évoluer positivement, du moins en région parisienne, Véronique Degermann estimant que si l'incrimination de traite peut sembler complexe, sa rédaction dans le code pénal, qui couvre un grand nombre de situations, est globalement satisfaisante. Les magistrats y étant désormais habitués, une évolution pourrait survenir dans les prochaines années.

Elle a rappelé par ailleurs que des circulaires et des protocoles de travail avec les associations en soulignent l'intérêt, en particulier la **circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains**³. Notons que si ce texte constitue un indéniable progrès, il présente néanmoins **certaines faiblesses pointées par le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM)** :

- il réserve l'identification des victimes aux seules forces de police et de gendarmerie ;

- et il entretient une confusion entre traite et prostitution.

Or, la première forme de traite à l'échelle mondiale relève de l'exploitation par le travail.

En outre, Véronique Degermann a précisé que, depuis quelques années, la qualification de traite des êtres humains est systématiquement visée au niveau de la juridiction inter-régionale spécialisée (JIRS) de Paris,

¹ Pour reprendre les termes de Bénédicte Lavaud-Legendre, chargée de recherche au CNRS, dans son article L'accès des personnes vulnérables à la justice sociale. Le cas des esclaves domestiques exploitées en France, ce terme visant en l'espèce la « frilosité des magistrats dans la sanction des faits d'esclavage domestique » (document transmis par l'auteur).

² Table ronde du 14 janvier 2016 sur les aspects juridiques de la traite des êtres humains.

³ Voir le document en annexe au présent rapport.

où 45 affaires sont en cours d'instruction ou en attente de jugement en matière d'exploitation sexuelle.

Pour autant, au cours de la table ronde du 14 janvier 2016, Bénédicte Lavaud-Legendre, chargée de recherche au CNRS, a estimé que **l'appropriation de l'incrimination de traite des êtres humains par les magistrats demeure une pratique parisienne** et qu'elle n'était pas encore véritablement effective sur le reste du territoire.

En résumé, dans la pratique, malgré la circulaire de janvier 2015, **l'incrimination de traite des êtres humains reste encore trop peu utilisée et les classements sans suite sont nombreux**. S'agissant de la traite à des fins d'exploitation économique, les faits sont souvent requalifiés en **travail dissimulé, aide à l'entrée et au séjour irréguliers, conditions de travail et d'hébergement indignes**, tandis que la traite à des fins d'exploitation sexuelle est trop souvent qualifiée comme **proxénétisme aggravé**.

Ce constat est partagé par les associations œuvrant en faveur de la lutte contre les êtres humains.

Enfin, les statistiques disponibles permettent de mettre à jour un **phénomène paradoxal : dans certains cas, les femmes sont victimes des femmes**. On peut citer à cet égard le cas des « **mamas** » nigérianes, victimes qui deviennent à leur tour auteurs de traite sur d'autres jeunes femmes **plus vulnérables**, selon le témoignage recueilli par les co-rapporteuses Hélène Conway-Mouret et Brigitte Gonthier-Maurin au cours d'un déplacement à Nice, le 15 janvier 2016.

L'ouvrage de Louis Guinamard¹ présente ce phénomène particulier, également évoqué par Véronique Degermann au cours de la table ronde du 14 janvier 2016 : *« les femmes sont souvent recrutées par des femmes qui sont d'ex-prostituées installées dans un pays européen, ce sont les « madames » ou les « mamas » des proxénètes. Sur le même principe qu'un investisseur, elles recrutent plusieurs femmes, payant des contacts auprès de filières d'immigration clandestines, puis une fois leurs « recrues » arrivées, elles les prostituent pour se rembourser et augmenter leurs gains »* comme l'indique un rapport réalisé par l'antenne de l'Amicale du nid à Grenoble ».

2. Une formation toujours insuffisante des différents professionnels susceptibles d'être en contact avec des victimes de la traite

Un autre constat partagé par les acteurs entendus par la délégation, plus particulièrement les associations prenant en charge les victimes, tient à **une formation perfectible des professionnels**, notamment des forces de l'ordre et des magistrats, qui a pour conséquence une **mobilisation insuffisante des services dans la lutte contre la traite des êtres humains**,

¹ Louis Guinamard, *Les nouveaux visages de l'esclavage*, op. cit.

et une **identification encore très lacunaire des victimes de traite, notamment s'agissant des mineurs** (*cf. infra*).

Ainsi, **certaines formes d'exploitation ne font l'objet d'aucun constat de la part des forces de l'ordre**. En trois ans, aucun cas d'infraction n'a été relevé en matière de travail forcé ou de réduction en servitude, et on relève un seul cas d'infraction pour esclavage et un seul pour trafic d'organes.

Il est vrai que la question de **l'identification des victimes peut s'avérer particulièrement complexe** lorsque les victimes potentielles ne s'auto-identifient pas en tant que telles (*cf. infra*).

Sur ce point, les personnalités entendues au cours de la table ronde du 25 novembre ont mis en exergue la **difficulté à identifier les personnes victimes de formes d'exploitation telles que le travail forcé ou l'esclavage domestique**. En effet, les victimes d'exploitation sexuelles s'avèrent plus faciles à approcher, l'exploitation ayant souvent lieu dans l'espace public.

Louis Guinamard indique que « *cerner la notion de victime n'est pas une évidence. Parce qu'il existe une pluralité de situations de traite, il existe un grand nombre d'indices permettant de les soupçonner. Le travail d'identification des victimes de traite doit donc aller de pair avec la mise en place d'un faisceau d'indicateurs spécifiques, propres à chacune de ces catégories*¹ ».

De même, **l'identification des mineurs est très insuffisante, notamment en raison d'un manque de formation des professionnels sur la question de l'emprise** (*cf. infra*), ce qui nuit au travail d'identification et ne permet pas de proposer des mesures adaptées.

Ainsi, au cours de la table ronde du 25 novembre sur les femmes victimes de la traite des êtres humains, Alice Tallon, chargée de projet à ECPAT² France, a indiqué que toutes les victimes dont l'association a pu retracer le parcours ont pour point commun d'être sous l'emprise de leur exploiteur. Cela signifie qu'elles s'inscrivent toutes dans une position de soumission ou de dépendance face à un exploiteur qui se positionne comme dominant. Or, **sans un travail de fond pour « déconstruire » l'emprise, la prise en charge des victimes est souvent vouée à l'échec, se soldant souvent par la fugue des mineurs identifiés**.

La délégation souhaite en conséquence **insister sur la nécessité d'améliorer la formation initiale et continue des magistrats et des forces de sécurité**, en plus des professionnels spécialisés sur la question, en renforçant par exemple les modules proposés par l'École nationale de la magistrature (ENM)³. Cette évolution apparaît d'autant plus urgente que, dans la pratique, la formation des professionnels conditionne l'identification,

¹ Louis Guinamard: Les nouveaux visages de l'esclavage, *op. cit.*

² End Child Prostitution, Child Pornography and trafficking of Children for Sexual Purposes.

³ L'ENM dispense actuellement, dans le cadre de la formation continue, un module d'enseignement consacré à la traite des êtres humains sur deux jours et demi.

la prévention et la protection des victimes de tous les types de traite des êtres humains.

Une recommandation sera formulée en ce sens.

Au-delà des associations, **les pouvoirs publics sont conscients de cet enjeu**. Ainsi, Élisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) a indiqué devant votre délégation que « *la formation est (...) l'un des noyaux durs de la lutte contre la traite des êtres humains, une nécessité absolue, dont l'insuffisance est aujourd'hui à l'origine de la plupart des problèmes soulevés par les associations. Je pense notamment à l'hébergement et à l'absence de formation des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAo) aux problématiques liées à la traite des êtres humains¹* ».

Il s'agit donc d'élaborer et de publier dans les meilleurs délais des outils inédits de formation, prenant en compte l'ensemble des formes d'exploitation visées par la traite, centrés sur l'identification et l'accompagnement des victimes, **à destination de l'ensemble des professionnels susceptibles d'être en contact avec des victimes de la traite** des êtres humains (policiers, gendarmes, magistrats, personnel de la protection de l'enfance, inspecteurs du travail, personnel hospitalier, travailleurs sociaux, services de police aux frontières).

Une recommandation sera formulée en ce sens.

Tel est d'ailleurs l'objet de la mesure 2 du Plan d'action national contre la traite des êtres humains – Développer la formation des professionnels à l'identification et à la protection des victimes (*cf. infra*).

De façon plus générale, comme l'ont souligné Patrick Hauvuy, directeur de l'association ALC-Dispositif national *Ac.Sé*, et Élisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la MIPROF, **la réponse que l'on doit apporter aux victimes de la traite relève d'une prise en charge et d'un accompagnement globaux**, qui impliquent :

- un accueil par des personnels correctement formés, des solutions d'hébergement ;
- et, sur le plan de la répression, des parquets dédiés.

À cet égard, la délégation recommande la mise en place d'un référent dédié à la traite des êtres humains au sein des parquets les plus concernés par cette problématique.

Une recommandation sera formulée en ce sens.

¹ *Compte-rendu de l'audition de Mme Élisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la MIPROF, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 19 novembre 2015.*

3. L'absence d'outils adaptés au cas des mineurs victimes de la traite, malgré une réelle prise en compte de cette problématique

« Dispositifs de l'Aide sociale à l'enfance saturés, difficultés de scolarisation, non-respect de la présomption de minorité, risques encourus... de nombreuses difficultés viennent entraver la prise en charge des mineurs victimes de traite¹ » : **la question de la prise en charge des mineurs victimes de traite des êtres humains est l'une des problématiques recueillant à l'heure actuelle le plus grand nombre de critiques des associations.** Celles-ci dénoncent :

- **l'accès insuffisant des mineurs à l'assistance d'un tuteur** ou d'un administrateur *ad hoc*, contrairement à ce que recommandent les directives européennes² ;

- **le manque d'accueil sécurisant pour les mineurs** victimes de traite en France, sur le modèle du réseau *Ac.Sé* (accueil sécurisant) pour les victimes majeures ;

- **l'inadaptation du système de l'aide sociale à l'enfance (ASE)** à la problématique spécifique de la traite ;

- **le manque de formation des professionnels** sur l'emprise des mineurs (*cf. supra*) ;

- **la difficulté à identifier les victimes** et à prouver leur minorité ;

- **l'absence d'office spécialisé en matière d'exploitation des mineurs** (la brigade de protection des mineurs (BPM) aide le Parquet de Paris alors qu'elle est déjà surchargée).

Par exemple, au cours de la table ronde du 14 janvier 2016, Bénédicte Lavaud-Legendre, chargée de recherche au CNRS, a souligné que **seuls les mineurs victimes de traite dont les auteurs sont impliqués dans des procédures pénales sont protégés**. Cela paraît insuffisant : **les mineurs devraient en effet être protégés de manière inconditionnelle**. Or, force est de constater que **le système de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) n'atteint pas son but pour les mineurs victimes de la traite**, lorsqu'il n'y a pas de procédure pénale parallèle.

En ce qui concerne la question de l'emprise, les associations ont souligné que les mineurs ne se considèrent généralement pas comme des victimes. Au contraire, ils adhèrent, semble-t-il, au système d'exploitation.

¹ Louis Guinamard : Les nouveaux visages de l'esclavage, *op. cit.*

² Voir par exemple la directive 2011/36/UE, article 14, alinéa 2 : « Les États membres désignent un tuteur ou un représentant pour l'enfant victime de la traite des êtres humains dès que l'enfant est identifié comme tel par les autorités lorsque, en vertu de la législation nationale, un conflit d'intérêts avec l'enfant victime empêche les titulaires de l'autorité parentale de défendre les intérêts supérieurs de l'enfant et/ou de le représenter » ; article 16, alinéa 3 : « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que, s'il y a lieu, un tuteur soit désigné pour l'enfant victime de la traite des êtres humains qui n'est pas accompagné ».

Dès lors, il convient avant toute chose de **les aider à prendre conscience du caractère illégal et inhumain de leur situation, en leur proposant un système alternatif de références et de valeurs.**

L'insuffisance du système de protection des victimes mineures de la traite des êtres humains est d'autant plus incompréhensible que, en matière d'exploitation sexuelle, on constate un **abaissement préoccupant de l'âge des victimes**. Les associations dénoncent un manque d'outillage patent sur cette question. En effet, actuellement, les mineurs relèvent de l'autorité des conseils départementaux, qui n'ont pas les capacités matérielles de prendre en charge les victimes et dont les personnels ne sont pas formés à ce type d'accueil.

Pour votre co-rapporteuse Corinne Bouchoux, les insuffisances dans la prise en charge des mineurs victimes de la traite des êtres humains ne sont pas sans rappeler les défaillances constatées au niveau de l'assistance et du secours apportés aux enfants victimes d'abus sexuels, ce qui appelle donc une vigilance particulière.

L'association *ECPAT France*, entendue par votre délégation au cours de la table ronde du 14 janvier 2016, a particulièrement souligné **l'importance que revêt la désignation de tuteurs pour les mineurs victimes de traite**, notamment lorsqu'il s'agit de mineurs étrangers isolés ou lorsque l'environnement familial est lui-même impliqué dans les faits de traite.

En effet, **une victime mineure se trouve souvent dans l'incapacité juridique d'agir**. Si on lui refuse une prise en charge, elle devra se présenter à un juge pour contester la décision. Or, sans représentant, aucun soutien ne lui sera accordé. Par ailleurs, pour ces mineurs sous emprise, il est essentiel de tisser des liens de confiance pour les sortir du système de traite. Le fait d'avoir un accompagnant unique, pérenne et présent tout au long de la procédure peut réellement faire la différence et améliorer considérablement l'efficacité de la prise en charge.

Au regard de ces lacunes, **la délégation recommande la désignation d'un tuteur¹** formé à la question de la traite, pour les mineur-e-s isolé-e-s étrangers et pour les mineur-e-s en danger dans leur milieu familial, victimes ou potentiellement victimes de traite. Une recommandation sera formulée en ce sens.

¹ L'association *ECPAT* plaide pour la désignation d'un tuteur plutôt que d'un administrateur ad hoc (AAH), en soulignant que le rôle de l'AAH est limité et provisoire. Il est chargé de représenter l'enfant ainsi que ses intérêts patrimoniaux et extrapatrimoniaux. Il a vocation à intervenir dans toutes les procédures pénales, civiles, administratives, contentieuses et extrajudiciaires. Il est principalement désigné aujourd'hui lorsque le mineur se trouve en zone d'attente ou lorsqu'il dépose une demande d'asile. En outre, l'AAH a un rôle plus limité que le tuteur, n'ayant pas de mission éducative en tant telle. En revanche, le tuteur agit comme un parent : il doit prendre soin de l'enfant, l'élever, gérer sa vie quotidienne ainsi qu'administrer ses biens. Il prend soin de la personne du mineur et le représente dans tous les actes de la vie civile.

En outre, sur le modèle du réseau *Ac.Sé* existant pour les victimes majeures, il paraît indispensable de **mobiliser des structures de protection de l'enfance sur tout le territoire de manière à y orienter de jeunes victimes qui seraient mieux protégées par un éloignement géographique de leur lieu d'exploitation.**

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action national contre la traite des êtres humains, la MIPROF travaille avec l'*ECPAT*, l'association *Hors la Rue*¹ et le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » sur **l'expérimentation, à Paris, d'une protection adaptée aux mineurs, à travers une plate-forme d'accueil et d'orientation à leur intention.** Une convention rassemblant un grand nombre d'acteurs (associations, parquet, ASE) doit ainsi être signée début 2016.

Elle prévoit des **mesures de protection basées sur l'éloignement géographique**, actuellement prévu uniquement pour les victimes majeures, et sur la formation des éducateurs qui reçoivent les mineurs dans les centres, avec un financement pour cinq mineurs dans un premier temps.

Si cette expérimentation fonctionne, le dispositif sera étendu à l'ensemble du territoire, ce qui constituerait une réelle avancée. Comme le souligne Bénédicte Lavaud-Legendre dans un article récent, « *la directive de l'Union européenne consacre quatre articles sur vingt-cinq à la protection des mineurs (...) On identifie en effet des phénomènes de répétition pouvant conduire des victimes à être exploitées sous plusieurs formes différentes au cours de leur vie ou à l'inverse à devenir auteurs après avoir été victimes. Dans ce contexte, tout doit être mis en œuvre pour rompre ce phénomène de spirale en développant des dispositifs d'accompagnement adapté à ces jeunes*² ».

La délégation soutient avec intérêt cette expérimentation qui « *fait entrer ces mineurs dans le droit commun de la protection de l'enfance, tout en leur assurant un accompagnement spécialisé, ce qui favorisera leur réintégration sociale* »³. Elle souhaite sa généralisation sur l'ensemble du territoire si elle s'avère concluante. Une recommandation sera formulée en ce sens.

Néanmoins, une telle évolution requiert un financement qui semble aujourd'hui insuffisant (cf. *infra*).

¹ *Hors la Rue assure notamment la formation des éducateurs des centres de protection de l'enfance concernés.*

² *Bénédicte Lavaud-Legendre : La traite des êtres humains comme objet de politique publique. Recherche d'une ligne directrice, document transmis par l'auteur.*

³ *Source : CNCDH.*

4. Le traitement des victimes sur le territoire national : un effort de cohérence à encourager

Un autre point suscitant des réserves, tant de la part des associations que du GRETA, concerne **l'absence d'uniformisation dans la prise en charge des victimes de la traite des êtres humains selon les différentes parties du territoire national, sur les plans administratif et judiciaire.**

Au cours de la table ronde du 14 janvier 2016, le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) a souligné que **cette problématique concerne en particulier la délivrance des titres de séjour, des divergences marquées existant entre les préfetures.** D'après les chiffres de la CIMADE¹, sur les 200 000 titres de séjour accordés en France en 2014, seuls 63 ont été attribués sur le fondement de la traite.

Bénédicte Lavaud-Legendre, chargée de recherche au CNRS, a également critiqué une **application très hétérogène du texte selon les préfetures**, qui délivrent plus ou moins facilement le titre de séjour prévu à l'article L. 316-1 du CESEDA aux personnes déposant plainte. Alors que les personnes témoignant sous X devraient avoir droit à un tel titre de séjour, c'est dans la pratique loin d'être toujours le cas.

Sur la question des permis de séjour, le GRETA exhorte d'ailleurs les autorités françaises à « *s'assurer que les victimes de la traite bénéficient du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable en accord avec le droit interne et conformément à l'article 14 de la Convention [de Varsovie]* », et de « *veiller à une application homogène du droit sur l'ensemble du territoire français, en prévoyant notamment de nommer un référent et de le former à la traite des êtres humains dans chacune des préfetures françaises*² ».

Dans leur réponse, les autorités françaises indiquent que « *La circulaire n° IMIM0900054C du 9 février 2009 a explicité les conditions dans lesquelles les victimes de la traite des êtres humains (TEH) pouvaient revendiquer un droit de séjour et a indiqué notamment qu'il était nécessaire d'identifier un interlocuteur au sein de chaque préfeture. Les dossiers relatifs aux victimes de la TEH bénéficient donc d'un traitement particulier par un personnel qui lui est spécialement dédié. Toutefois, afin de veiller à une meilleure application homogène du droit sur l'ensemble du territoire français, la nouvelle circulaire détaillera de manière précise les différentes étapes de la procédure et contiendra les éléments permettant au référent désigné dans chacune des préfetures de contacter le personnel formé à la TEH lorsque cela sera nécessaire* ».

¹ Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués.

² 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, reçu le 13 février 2015.

La nouvelle circulaire à laquelle il est fait référence est en réalité une instruction du ministre de l'Intérieur¹, qui a été publiée le 19 mai 2015, et qui a pour objet de rappeler et de préciser les conditions d'examen des demandes d'admission au séjour de ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme (cf. *supra*).

Le ministre indique qu'il s'agit « *d'une action prioritaire du Gouvernement* » et que « *l'objectif poursuivi est ainsi d'améliorer l'application des dispositions en vigueur pour garantir effectivement et de manière homogène le droit au séjour des victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme* ».

La publication de cette instruction, qui traduit une véritable prise de conscience de cette problématique de la part des pouvoirs publics, devrait donc vraisemblablement contribuer à améliorer la situation mais, **compte tenu de son caractère récent, il est encore trop tôt pour dresser un bilan de son efficacité.**

5. La nécessité d'une sensibilisation systématique du grand public, à travers le lancement d'une campagne d'information

Les personnes entendues par les co-rapporteuses au cours de leurs travaux ont mis en exergue la **nécessité d'une sensibilisation accrue des professionnels et du grand public au phénomène de la traite des êtres humains, qui demeure mal appréhendé.**

Ainsi, dans son rapport précédemment cité sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, la CNCDH insiste sur la nécessité de « *mettre fin aux idées reçues* » sur ce phénomène, en rappelant utilement plusieurs faits :

- la traite n'a pas nécessairement un caractère transnational ;
- la traite et l'exploitation ne relèvent pas systématiquement de la criminalité organisée ;
- l'exploitation sexuelle n'est pas la seule forme d'exploitation à combattre ;
- la traite et l'exploitation ne concernent pas uniquement les étrangers ;
- la traite des êtres humains et le trafic des migrants sont deux phénomènes distincts² (cf. *infra*).

¹ Instruction n° NOR INTV1501995N, qui figure en annexe au présent rapport.

² Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, année 2015, rapport présenté à M. le Premier ministre et à la Commission européenne, adopté par l'Assemblée plénière le 15 janvier 2016 et rendu public le 10 mars 2016, p. 123.

Une telle sensibilisation paraît d'autant plus nécessaire du fait de la confusion possible entre les phénomènes anciens de traite, notamment de traite des esclaves ou de « traite des blanches », et les visages nouveaux que revêt « l'esclavage moderne » (cf. *supra*).

En outre, plusieurs anecdotes racontées par les personnes rencontrées par les co-rapporteuses ont permis de rappeler que **la société civile peut aider à identifier les victimes de l'esclavage**, qui concerne tous les milieux et peut être dénoncé par des tiers.

Sur ce thème, Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, a rappelé que « *le grand public doit absolument prendre conscience de la réalité de la traite : des personnes travaillant comme employés de maison peuvent en fait, sous nos yeux, être victimes d'esclavage domestique. Il faut ensuite sensibiliser les publics à risque et cibler l'information sur les collèges et les lycées. Cela existe pour les fonctionnaires français et pour les militaires en poste à l'étranger. Cette sensibilisation a également été élargie aux fédérations d'employeurs. Agir dès l'école est crucial, d'autant que les enfants peuvent être témoins de cas de traite. Il faut combattre l'acceptation sociale et culturelle de la traite, que ce soit dans les pays d'origine ou de transit ou dans les pays de destination, où ce phénomène pâtit souvent d'une certaine invisibilité¹* ».

Dans son ouvrage précédemment cité, Louis Guinamard met également en valeur le rôle des **acteurs de la société civile** et la nécessité de sensibiliser tout un chacun au phénomène de la traite : « *devant le constat des facteurs de risque et des terrains qui favorisent la traite, il apparaît que la sensibilisation du grand public doit être articulée à une prévention spécifique des populations vulnérables. En éveillant la conscience collective aux liens entre la pauvreté et l'exploitation, on peut espérer faire évoluer les regards et éveiller la conscience de chacun. Cette sensibilisation passe aussi bien par des outils informatifs simples (par exemple la plaquette « Être humain, victime de traite » du collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains ») que par des événements grand public (par exemple une exposition photographique)²* ».

Au cours de la table ronde du 25 novembre 2015, Maître David Desgranges, président du Comité contre l'esclavage moderne (CCEM), a pour sa part souligné la **nécessité de « former des donneurs d'alerte », notamment dans la société civile, préconisation dont notre collègue Maryvonne Blondin a illustré la pertinence à travers l'histoire d'un facteur qui, au cours de sa tournée, s'est trouvé face à une « petite bonne » dont il a parlé à la boulangère du quartier, qui, par la suite, a donné l'alerte.**

La sensibilisation du grand public à la traite des êtres humains et aux formes contemporaines d'exploitation semble par ailleurs essentielle pour **tenter de rompre au moins partiellement l'isolement des victimes.**

¹ *Compte-rendu de l'audition de Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 29 octobre 2015.*

² *Louis Guinamard : Les nouveaux visages de l'esclavage, op. cit.*

Pour autant, si la nécessité d'une sensibilisation accrue du grand public au phénomène de la traite des êtres humains fait consensus, **la mise en œuvre d'une telle action se heurte dans la pratique à la question budgétaire, en raison du coût d'une campagne nationale notamment**, comme l'a rappelé Michèle Ramis, qui a indiqué que le ministère des affaires étrangères et du développement international s'efforce de mobiliser des fonds européens à cet effet.

Au regard de ces différents éléments, **la délégation invite les pouvoirs publics à faire de la lutte contre la traite des êtres humains une « grande cause nationale »**, comme l'ont été les violences faites aux femmes en 2010, à l'initiative de François Fillon et Roselyne Bachelot, et à lancer le plus rapidement possible une **campagne de sensibilisation du grand public aux différentes formes de traite**.

Elle **souhaite également la prise en compte de la traite dans l'enseignement civique et moral de l'école**.

Deux recommandations seront formulées en ce sens.

6. Un aspect essentiel à améliorer : la connaissance statistique du phénomène de la traite

L'identification des victimes de la traite des êtres humains est un point essentiel de l'action menée pour lutter contre ce phénomène. Plusieurs organismes contribuent à recueillir des données statistiques sur les différents aspects de la traite (exploitation sexuelle et travail forcé notamment). Mais le **système actuel présente plusieurs défauts**.

a) Les différents offices

(1) L'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH)

L'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH), créé par le décret du 31 octobre 1958, est chargé :

- de centraliser tous les **renseignements sur la prostitution et le proxénétisme** au niveau national et international ;

- d'analyser et mesurer l'évolution des réseaux et des comportements, de développer de nouvelles stratégies de lutte (nouveaux réseaux, « cyber prostitution », etc.) ;

- d'assurer et de suivre la coopération nationale et internationale (traités de coopération, liaison avec Europol, Interpol, etc.) ;

- de **mener et coordonner les opérations tendant à la répression de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle**.

Il opère directement dans les affaires de proxénétisme d'envergure nationale ou internationale et procède au démantèlement de réseaux criminels exploitant la prostitution. Par ailleurs il traite le renseignement avec l'étranger, participe à des réunions internationales, collabore avec tous les ministères, organismes internationaux, organisations non gouvernementales et associations nationales de prévention et de réinsertion des personnes prostituées.

Les données fournies par l'OCRTEH ne sont cependant que partielles. En effet, comme l'a indiqué Véronique Degermann au cours de la table ronde du 14 janvier 2016 sur les aspects juridiques de la traite des êtres humains, **l'office manque de moyens et n'intervient guère en région parisienne.** De surcroît, les effectifs de la police judiciaire s'avèrent insuffisants pour pouvoir être véritablement présents sur tous les fronts que recouvre la traite. Enfin, **aucun office ne travaille spécifiquement sur l'exploitation des mineurs** : c'est donc la brigade de protection des mineurs (BPI), pourtant déjà surchargée, qui se charge du phénomène parisien des gangs de jeunes roumains.

(2) L'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)

La lutte contre le travail illégal étant une priorité, un **Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)** a été créé et confié à la Gendarmerie nationale.

Cet office central de police judiciaire a pour domaine de compétence la lutte contre les infractions relatives au travail illégal sous toutes ses formes et travaille en synergie avec l'Office central pour la répression de l'immigration illégale et de l'emploi des étrangers sans titre (OCRIEST) et la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (Dilti), qui conserve toutes ses attributions en matière de formation, d'animation des Comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (Colti) et d'exploration de la réglementation.

Une cellule composée de six militaires (deux officiers et quatre sous-officiers) a été mise en place, dès le mois de mai 2005, en tant qu'élément précurseur chargé d'organiser la montée en puissance progressive de l'Office en 2006 et 2007. À terme, cet office doit être composé d'une trentaine de personnes issues de la Gendarmerie nationale, qui fournira le noyau principal (soit 20 personnes), ainsi que de représentants des autres ministères impliqués dans cette action : Police nationale (plusieurs policiers dont un commissaire adjoint au chef d'Office), ministère du travail (inspecteur URSSAF), ministère de l'économie et des finances (inspecteurs Impôts et Douanes), ministère des transports (attaché des transports terrestres).

L'élément précurseur de la Gendarmerie nationale a pour mission de préparer la montée en puissance de l'office, en prenant notamment les contacts nécessaires avec les administrations partenaires et en réalisant une évaluation exhaustive du besoin afin d'identifier clairement la plus-value future que pourra apporter l'Office central aux unités.

Là encore, le système actuel ne donne pourtant pas entière satisfaction. Par exemple, le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) a relevé que **l'OCLTI n'intervenait qu'en assistance à d'autres services enquêteurs**, parfois peu enclins à ouvrir leurs enquêtes à un office central de gendarmerie. En outre, **il concentre son action sur les réseaux**. Or, comme cela a déjà été souligné, la traite des êtres humains n'est pas le fait des seuls réseaux organisés.

b) Des outils statistiques à perfectionner

De façon générale, les différents acteurs entendus par la délégation ont souligné les **limites actuelles des outils statistiques, qui sont insuffisants et manquent de fiabilité.**

Le CCEM recommande à cet égard que le GRETA puisse bénéficier de moyens plus importants pour **établir des données statistiques plus fiables sur le phénomène de la traite.**

Le Président du GRETA alerte pour sa part les pouvoirs publics sur le fait que *« nous n'avons toujours pas une connaissance précise du nombre de victimes de traite en Europe, et ceci parce que les États n'ont pas encore mis au point de procédures efficaces d'identification des victimes qui permettraient de les dénombrer avec plus de certitude¹ ».*

Pourtant, **il paraît primordial de pouvoir disposer de données statistiques fiables sur le phénomène de la traite des êtres humains.** C'est ce qu'explique Bénédicte Lavaud-Legendre, dans un article récent : *« le développement d'outils statistiques de recueil de données ainsi que l'existence de recherches identifiant les pratiques criminelles sont une nécessité. En l'absence de données statistiques, il est difficile de savoir l'ampleur, voire la réalité des phénomènes évoqués, et partant, de mettre en place des mesures adaptées. Outre la violation évidente des droits fondamentaux des victimes, on ne peut ignorer que ces pratiques criminelles faussent les règles de la concurrence, génèrent un manque à gagner pour l'État du fait du non versement des cotisations par les employeurs – dans le cas du travail forcé ou de l'esclavage domestique – et génèrent des troubles à l'ordre public considérables pour ce qui est notamment de la prostitution de rue et des cambriolages² ».*

¹ Nicolas Le Coz, président du GRETA, cité par Louis Guinamard dans Les nouveaux visages de l'esclavage, *op. cit.*

² Article de Bénédicte Lavaud-Legendre : La traite des êtres humains comme objet de politique publique. Recherche d'une ligne directrice (document transmis par l'auteur).

Cet impératif est également bien identifié au niveau de l'Union européenne. Tout d'abord, dans sa communication sur l'évaluation de la criminalité dans l'Union européenne¹, la Commission européenne a insisté sur la **nécessité de recueillir des données fiables et comparables afin d'élaborer une politique en matière de traite des êtres humains reposant sur des éléments concrets.**

Ensuite, la stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016² retient au titre de l'une de ses priorités le fait de « *mieux cerner les nouvelles préoccupations relatives aux diverses formes de traite des êtres humains et y répondre efficacement* », ce qui doit passer par la création d'un « **système de collecte des données à l'échelle de l'Union européenne** ». La Commission s'engage ainsi, « *en collaboration avec les États membres, à mettre au point à l'échelle de l'Union européenne un système de collecte et de publication de données ventilées par âge et par sexe* ».

Compte tenu des lacunes du système actuel en matière de données statistiques sur la traite des êtres humains, et dans le but d'améliorer l'information statistique sur ce phénomène, **la délégation recommande de confier à la MIPROF un rôle de coordination des publications des offices existants, tout en conservant la spécificité et l'autonomie juridique de chacune de ces structures.** Une recommandation sera formulée en ce sens.

7. L'exemple britannique : une source d'inspiration possible pour la France ?

a) Une étape législative essentielle en 2015

En 2014, le Royaume-Uni estimait que le nombre de victimes de l'« esclavage moderne³ » se situait entre 10 000 et 13 000 personnes sur son territoire. L'exploitation sexuelle y est la forme la plus répandue, suivie par le travail forcé, la criminalité forcée et la servitude domestique.

La lutte contre la traite des êtres humains a récemment fait l'objet d'une loi, adoptée le 26 mars 2015 (*Modern Slavery Act 2015*)⁴ par le Parlement britannique⁵. Cette loi contre « l'esclavage moderne » vise notamment à améliorer la protection des victimes et à alourdir les sanctions applicables, dans la continuité d'une première loi (*bill*) adoptée en 2010

¹ Évaluation de la criminalité dans l'Union européenne : plan d'action statistique 2011-2015, COM (2011) 713 final, 18 janvier 2012.

² Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au comité des régions, COM (2012) 286 final, 19 juin 2012.

³ Il s'agit de l'équivalent de la qualification de la traite des êtres humains. Le droit britannique désigne sous la mention de traite les personnes ayant organisé ou facilité le déplacement d'une personne, tandis que l'esclavage moderne désigne le travail forcé, l'esclavage ou la servitude. Le code pénal français regroupe tous ces cas de figure sous la qualification de traite des êtres humains.

⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>

⁵ Les parlements écossais et d'Irlande du Nord ont également adopté un texte similaire.

à l'initiative de Anthony Steen, président de la Fondation pour la lutte contre la traite des êtres humains, alors député. Elle comprend également une section relative à la **transparence des chaînes d'approvisionnement des entreprises**.

La section 54 prévoit ainsi que depuis octobre 2015, les entreprises qui vendent des biens ou des services et qui ont un chiffre d'affaires de plus de 36 millions de livres (soit plus de 49 millions d'euros) au Royaume-Uni publient chaque année :

- une déclaration précisant les **actions que l'entreprise a mises en place au cours de l'année pour s'assurer qu'il n'y a ni esclavage, ni traite des êtres humains ou travail forcé chez aucun de ses sous-traitants ou dans ses propres établissements ;**

- ou une déclaration indiquant que l'entreprise n'a effectué aucune démarche en ce sens.

Il ne s'agit pas pour l'entreprise de garantir que l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement est absolument vierge de toute infraction en matière de traite, mais plutôt de **mettre en évidence les efforts réalisés pour éradiquer ce phénomène** (*due diligence processes*). Ces dispositions visent à **instaurer une logique vertueuse** dans laquelle la **transparence sur les fournisseurs** va entraîner *de facto* une hausse des standards en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Environ 12 000 entreprises sont concernées par cette nouvelle obligation.

Parallèlement à l'examen de cette loi, le Royaume-Uni a adopté en novembre 2014 un **plan stratégique pour les années 2015 à 2017** et a nommé un **commissaire indépendant en charge de la lutte contre l'esclavage moderne**. La fonction de ce commissaire, nommé par le ministre de l'Intérieur (*Home Office*), a été créée par la loi de mars 2015 précitée.

b) Une action européenne portée par la Fondation pour la lutte contre la traite des êtres humains

Un groupe parlementaire, réunissant des membres des deux chambres britanniques (60 membres de la *House of Commons* et 20 membres de la *House of Lords*), est dédié à la lutte contre l'esclavage moderne et la traite des êtres humains (*All Party Parliamentary Group on Human Trafficking and Modern Slavery*). Son secrétariat est assuré par la Fondation pour la lutte contre la traite des êtres humains (*Human Trafficking Foundation*), créée et dirigée par Anthony Steen.

En compagnie de deux autres membres de la fondation, Elizabeth Butler-Sloss et John Randall, le président de la fondation, Anthony Steen, a rencontré les co-rapporteuses le mercredi 13 janvier 2016.

Partageant les craintes évoquées lors de la table ronde du 25 novembre 2015 liées à la captation de l'intérêt du grand public sur la seule problématique de la crise des migrants en Europe et à la confusion de ce sujet avec celui de la traite, **les membres de la fondation œuvrent depuis plusieurs années pour établir un réseau de parlementaires de tous les pays d'Europe susceptibles d'agir pour la lutte contre la traite des êtres humains.** Ils comptent sur le Sénat français pour faire vivre cette dynamique européenne en France, et ont invité la délégation à se rendre à Londres, après l'adoption de ce rapport, pour en exposer le contenu à la fondation et pour **mettre en place un suivi entre nos deux parlements sur le sujet de la traite des êtres humains.**

D'ailleurs la coopération internationale est clairement identifiée comme l'une des priorités du Royaume-Uni, ainsi que le rappelle le commissaire en charge de la lutte contre la traite des êtres humains dans la présentation du plan stratégique 2015-2017. Cette collaboration est perçue comme essentielle entre forces de police, ou au sein d'Europol et d'Eurojust.

Les autres priorités définies par le Royaume-Uni sont :

- l'identification et l'aide des victimes ;
- l'amélioration de l'application de la loi et de la réponse judiciaire ;
- la promotion des meilleures pratiques ;
- l'engagement du secteur privé.

III. LA CRISE DES MIGRANTS ET SES CONSÉQUENCES POSSIBLES SUR LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

La crise des migrants suscite naturellement de nouvelles questions, allant au-delà de la problématique classique de la définition de la politique migratoire appropriée. **Les co-rapporteuses, confortées par de nombreux témoignages, ont perçu l'enjeu de l'arrivée massive de migrants en Europe en matière de traite des êtres humains.**

En effet, tous les éléments semblent réunis pour favoriser l'expansion des réseaux de traite : des populations généralement jeunes, démunies, en situation de vulnérabilité extrême, souvent cachées pour fuir les services administratifs ou policiers qui pourraient arrêter leur difficile parcours vers le pays où elles espèrent trouver un refuge et un travail.

Il a donc été décidé d'approfondir la question des risques de traite des êtres humains liés à la crise des migrants, car il existe des liens entre ces deux phénomènes malgré les différences juridiques qui les distinguent.

A. DEUX PHÉNOMÈNES JURIDIQUEMENT DISTINCTS

1. Traite des êtres humains et trafic illicite de migrants

Lors des premières auditions organisées par la délégation, les réponses aux questions sur la crise des migrants étaient assez similaires et catégoriques : la traite des êtres humains est un phénomène tout à fait distinct du **trafic illicite de migrants**.

Lors de son audition le 29 octobre 2015, Michèle Ramis indiquait ainsi que « *le trafic de migrants doit être distingué de la traite des êtres humains : la traite suppose une exploitation de la victime, en général non consentante, sur la durée, tandis que le trafic de migrants peut s'analyser comme une complicité à l'immigration clandestine, à la demande du migrant, qui prend fin au terme du voyage*¹ ».

Le 12 novembre 2015, Patrizianna Sparacino-Thiellay expliquait également, en évoquant le lien entre la crise migratoire et la traite des êtres humains, que « *les instruments juridiques internationaux opèrent une distinction – sans doute un peu artificielle – entre, d'une part, la traite des êtres humains, qui obéit à une logique d'exploitation contre la volonté des individus, contraints et forcés, à des fins d'exploitation économique ou sexuelle, et d'autre part, le trafic des migrants qui, bien que tout aussi scandaleux dans ses effets, suppose une démarche des migrants, qui s'adressent aux trafiquants pour franchir les frontières*² ».

Le trafic illicite de migrants est défini, en droit français, par les **articles L. 622-1 et suivants du CESEDA** et concerne « *toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France* » ou encore « *celui qui aura facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire d'un État partie au protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, signée à Palerme le 12 décembre 2000* ». Notons que ce protocole est rattaché, comme celui visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale le 15 novembre 2000.

¹ *Compte-rendu de l'audition de Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 29 octobre 2015.*

² *Compte-rendu de l'audition de Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, ambassadrice pour les droits de l'Homme, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 12 novembre 2015.*

L'analyse réalisée par l'organisation non gouvernementale (ONG) *Human Rights Watch*¹ est intéressante pour comprendre les distinctions juridiques entre les deux notions. L'ONG indique qu'il existe **trois différences fondamentales entre traite des êtres humains et trafic de migrants** : le consentement, l'exploitation et la transnationalité.

- Le **consentement** : la personne qui fait l'objet d'un passage clandestin accepte d'être déplacée d'un lieu à un autre. Les victimes de la traite, en revanche, n'ont pas accepté d'être déplacées ou, si elles ont donné leur accord, elles y ont été incitées par de fausses promesses, puis se sont retrouvées dans une situation d'exploitation.

- **L'exploitation** : le trafic de personnes prend fin à l'arrivée de la personne à la destination choisie, où le passeur clandestin et son passager se séparent. Au contraire, les individus qui se livrent à la traite exploitent leur victime une fois celle-ci arrivée à sa destination finale et/ou pendant le trajet.

- La **transnationalité** : le trafic de personnes implique toujours le franchissement de frontières internationales, alors que la traite se produit indifféremment selon que les victimes ont été emmenées dans un autre pays ou déplacées à l'intérieur des frontières d'un pays.

Analysant les abus commis par des passeurs clandestins à l'encontre des personnes qu'ils transportent, *Human Rights Watch* indique que « *dans la plupart des cas, de tels abus, y compris les violences infligées arbitrairement sans raison particulière, n'équivalent pas à de l'"exploitation". Si ces exactions ne sont pas commises dans un but d'exploitation et les victimes poursuivent de plein gré leur voyage en compagnie des passeurs, elles ne devraient pas être considérées comme des victimes de la traite. En particulier, bien que les passeurs clandestins puissent exposer leurs clients à des risques importants et mettre leurs vies en danger en utilisant des embarcations hors d'état de naviguer ou surchargées, si les demandeurs d'asile et les migrants sont prêts à prendre de tels risques, un tel abus ne constitue pas de l'exploitation.* »

La notion de traite des êtres humains ne s'appliquerait donc pas en soi, *a priori*, aux « réfugiés », les migrants étant ainsi souvent désignés.

¹ <https://www.hrw.org/fr/news/2015/07/07/la-trafic-et-la-traite-de-personnes>

« Demandeurs d'asile », « réfugiés » : que recouvrent ces notions ?

La demande d'asile

La demande d'asile couvre deux catégories de protection internationale qui sont définies aux articles L.711-1 à L.713-3 du CESEDA.

L'asile est la protection qu'accorde un Etat d'accueil à un étranger qui ne peut, contre la persécution, bénéficier de la protection des autorités de son pays d'origine.

L'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) et la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) sont les instances compétentes pour l'instruction des demandes d'asile.

La procédure d'instruction des demandes d'asile en France comprend deux étapes. Elles sont tout d'abord instruites par l'OFPRA, établissement public sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, qui peut soit accorder le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, soit rejeter ces demandes. Dans ce cas, les demandeurs d'asile disposent d'un mois pour déposer un recours auprès de la CNDA. Cette juridiction indépendante examine ces recours et prononce des décisions d'octroi de statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire ou de rejet définitif des demandes d'asile.

Conformément à sa tradition et à ses engagements internationaux, la France a mis en place un dispositif national d'accueil (DNA) spécialement dédié aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

Le DNA comprend des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), des centres provisoires d'hébergement (CPH) des réfugiés, ainsi que plusieurs milliers de places d'hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile en attente d'entrée en CADA ou n'ayant pas vocation à y accéder. Il existe un réseau de plates-formes d'accueil (PADA) – au moins une par région, à savoir des services d'information, d'orientation et d'accompagnement des primo-demandeurs d'asile.

Enfin, à défaut d'une prise en charge en CADA, les demandeurs d'asile peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'une allocation pour demandeurs d'asile (ADA) ayant remplacé l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) depuis la réforme de l'asile portée par la loi du 29 juillet 2015.

Les réfugiés

En France, la qualité de réfugié peut être reconnue :

- **aux personnes persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté ;**
- **aux personnes sur lesquelles le « Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés » exerce son mandat ;**
- **aux personnes qui répondent aux définitions de l'article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.**

L'OFPRA est compétent pour reconnaître la qualité de réfugié « à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté » (article L.711-1 du CESEDA dont la formulation est inspirée de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946).

Les critères essentiels d'admission au statut de réfugié sur ce fondement sont les suivants :

- l'existence d'une persécution effectivement subie dans le pays d'origine, et pas seulement d'une crainte de persécution ;
- être démuné de protection de la part de l'État dont le demandeur a la nationalité ou, à défaut de la nationalité établie, du pays de résidence habituelle ;
- un engagement actif en faveur de l'instauration d'un régime démocratique ou pour défendre les valeurs qui s'y attachent, telles que la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, la liberté syndicale ;
- un engagement dicté par des considérations d'intérêt général et non d'ordre personnel.

Les personnes susceptibles de relever de cette catégorie sont par exemple des journalistes, militants associatif, artistes, ou intellectuels.

Si la qualité de réfugié est reconnue au demandeur par l'OFPRA ou la CNDA, une carte de résident valable dix ans lui est délivrée par la préfecture, ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs. Les réfugiés ont accès au marché de l'emploi et aux mêmes droits sociaux que les nationaux.

Pour faciliter leur intégration, les réfugiés sont éligibles au dispositif du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) et aux prestations qui lui sont associées (formation linguistique et civique, bilan de compétences, accompagnement social).

Par ailleurs, en complément du DNA et plus particulièrement des centres provisoires d'hébergement (CPH), l'État soutient plusieurs projets d'insertion socio-professionnelle (emploi, formation, logement) des réfugiés, portés par des associations avec le concours de l'Union Européenne.

La protection subsidiaire

La protection subsidiaire est accordée à la personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié, mais qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes : la peine de mort, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou, s'agissant d'un civil, à une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

Le terme « subsidiaire » signifie que la demande d'asile est d'abord examinée au regard des critères d'admission au statut de réfugié. Ce n'est que dans le cas où le demandeur ne remplit pas les critères lui permettant de se voir reconnaître le statut de réfugié que l'OFPRA examinera si l'intéressé est exposé aux menaces indiquées précédemment et lui accordera ou non la protection subsidiaire.

Dans ce cas, les personnes concernées et leurs familles sont mises en possession des titres de séjour d'une validité d'un an. Cependant, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont accès au marché du travail, aux droits sociaux et au contrat d'accueil et d'intégration (CAI) dans les mêmes conditions que les réfugiés statutaires.

2. La porosité entre les deux notions ne peut être ignorée

Après avoir rappelé la distinction juridique entre trafic de migrants et traite des êtres humains, Michèle Ramis et Patrizianna Sparacino-Thiellay, entendues par la délégation, ont toutefois abordé la question de la **porosité entre les deux phénomènes**.

Selon Michèle Ramis, « *des croisements sont toutefois possibles : la vulnérabilité des migrants peut les faire tomber aux mains de réseaux de traite, et il est parfois difficile de distinguer les trafics¹* ». Patrizianna Sparacino-Thiellay estime quant à elle que « *dans les effets, les trafics criminels, très lucratifs, bien souvent mis en œuvre par les mêmes réseaux, doivent être réprimés de la même manière. Les instruments juridiques, certes, ne sont pas les mêmes, les dispositifs internationaux de lutte contre le trafic d'êtres humains ne traitant pas en général de la lutte contre le trafic des migrants²* ».

La distinction juridique, que personne ne pourrait mettre en cause, soulève une première difficulté dans la mesure où les instruments et les acteurs qui luttent contre ces deux phénomènes ne sont pas les mêmes et peuvent agir de façon tout à fait autonome, sans **aucune coordination entre des actions visant parfois les mêmes réseaux**.

Dans son rapport de janvier 2016³, la CNCDH évoque cette problématique : « *la police nationale a constaté entre août 2014 et juillet 2015 10 539 infractions relatives aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers et 3 562 infractions relatives à l'aide, à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers. Ces chiffres s'élèvent respectivement à 1 060 et 172 pour les constats réalisés par la gendarmerie. 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 CESEDA. Même si, à première vue, le trafic illicite de migrants (notion englobant une série d'infractions définies aux articles L. 622-1 et suivants du CESEDA) se distingue assez nettement de la traite, la frontière entre ces deux notions peut s'avérer, en théorie et en pratique, extrêmement poreuse. 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 étranger⁴. Bien plus, le fait que la victime étrangère ait été recrutée à l'étranger puis ramenée en France est parfois*

¹ Compte-rendu de l'audition de Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 29 octobre 2015.

² Compte-rendu de l'audition de Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, ambassadrice pour les droits de l'Homme, devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, jeudi 12 novembre 2015.

³ Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, année 2015, rapport présenté à M. le Premier ministre et à la Commission européenne, adopté par l'Assemblée plénière le 15 janvier 2016 et rendu public le 10 mars 2016, p. 111-112.

⁴ GISTI, Traite et exploitation : les droits des victimes étrangères, Les cahiers juridiques 2012, p.11.

considéré comme l'élément constitutif de la traite, ce qui traduit une confusion évidente avec le trafic de migrants. (...) Le désir de migrer étant un ressort extrêmement puissant de la traite des êtres humains, l'immigration illégale n'est parfois que « la face cachée de la traite¹ ».

La remarque de Michèle Ramis citée plus haut met en lumière la **préoccupation des co-rapporteuses : le consentement des migrants prend fin avec le voyage.**

Cependant, on ne peut passer sous silence deux considérations qui paraissent évidentes dès lors que l'on s'intéresse au sujet des migrants :

- tout **d'abord les populations, une fois arrivées dans un pays, se retrouvent bien souvent dans des conditions de vie absolument dramatiques**, dégradantes, et n'ont parfois pas d'autre choix que de subir la **contrainte exercée par les réseaux de traite dans ce pays ;**

- ensuite, **les migrants qui arrivent actuellement en masse en France, comme dans d'autres pays européens, sont souvent en transit pour rejoindre le Royaume-Uni.**

Cet objectif – que l'on pourrait qualifier d'obsessionnel chez les migrants rencontrés par les co-rapporteuses à Calais – est pourtant impossible à atteindre pour la plupart et implique de payer des sommes très importantes (10 000 livres britanniques depuis Calais) à des passeurs clandestins. Les candidats au départ se retrouvent donc dans une **situation de désespoir qui peut les pousser dans les filets des réseaux de traite, extrêmement bien organisés. Ces personnes peuvent ainsi très facilement devenir victimes d'une servitude pour endettement.**

D'ailleurs *Human Rights Watch*² indique que certaines personnes victimes de traite peuvent commencer leur voyage en acceptant d'être transportées clandestinement dans un pays, mais se retrouver alors trompées, soumises à des contraintes ou placées de force dans une situation d'exploitation (par exemple, être forcées à travailler pour des salaires très bas ou être placées dans une situation d'endettement inextricable pour rembourser le coût de leur transport). L'ONG a documenté « *des cas dans lesquels des migrants avaient versé de l'argent à des passeurs clandestins pour les transporter, puis avaient été remis entre les mains d'individus se livrant à la traite, qui les avaient retenus prisonniers et torturés pour obtenir des rançons en échange de leur remise en liberté et de l'autorisation de poursuivre leur voyage* ».

¹ 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.

² <https://www.hrw.org/fr/news/2015/07/07/la-trafic-et-la-traite-de-personnes>

La traite des êtres humains dans les situations de conflits et post-conflits¹, brochure publiée en juin 2015 par le Secours catholique, montre enfin clairement que « le trafic de migrants peut se muer en porte d'entrée vers la traite des êtres humains. De nombreuses personnes n'ayant pas les moyens de payer leur passeur sur le champ se retrouvent en situation de servitude pour dettes. Certains familles sont ainsi contraintes de marier leurs filles aux premiers maris venus afin de récupérer l'argent de la dot, d'autres, notamment en Europe de l'Ouest, entrent dans l'exploitation économique ou la criminalité forcée ».

Focus sur les conséquences de la crise des migrants sur la traite des êtres humains : compte rendu d'une réunion à Genève, le vendredi 4 décembre 2015, au Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR) entre Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse, Janice Lyn Marshall (division *International protection*), Rebecca Eapen (*gender equality*) et Margriet Veenma (*sexual gender based violence*)

Au cours de cet entretien ont été évoquées les **conséquences de la crise des migrants sur la traite des êtres humains, dont sont victimes dans une forte proportion les femmes et les enfants.**

Les interlocutrices d'Hélène Conway-Mouret, parmi toutes les informations dont font état les observateurs du HCR travaillant au contact des migrants, notamment en Macédoine et en Grèce, ont plus particulièrement insisté sur les points suivants :

- **la création de « hot spots »** où sont enregistrés les migrants dans le pays où ils arrivent semble avoir rencontré ses limites, car les migrants ne souhaitent pas, par cette démarche d'enregistrement, être liés à leur pays d'arrivée. Celui-ci, en effet, n'est en général pas la destination qu'ils souhaitent atteindre. Maints exemples le montrent, ils font tout ce qui est humainement possible pour rejoindre le pays où ils veulent aller (par exemple l'Angleterre, pour ceux que l'on rencontre à Calais) ;

- **une solution à encourager pourrait être d'essayer de limiter à la source les départs**, par des initiatives nationales destinées à réprimer les trafics dont fait partie la traite des êtres humains. L'exemple du Soudan, où une législation récente combat la traite en la sanctionnant de manière rigoureuse, devrait inspirer des évolutions similaires dans d'autres pays sur lesquels des organisations internationales comme le HCR pourraient faire pression pour développer ce type d'évolution ;

- **les observations de terrain semblent confirmer que les migrants sont généralement des hommes, jeunes et célibataires et qu'ils sont par la suite rejoints par leur famille** (ce point rejoint le constat des co-rapporteuses lors de la visite de la « jungle » de Calais). On voit cependant de plus en plus de groupes de jeunes hommes accompagnés d'enfants, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que des familles confient leurs fils à des hommes qui quittent le pays : il s'agit là d'un danger potentiel si ces groupes finissent par mal se comporter avec ces enfants. Une évolution vers des départs de familles entières pourrait toutefois se manifester de manière plus régulière, à la faveur notamment des perspectives d'accueil offertes par l'Allemagne ;

¹ La traite des êtres humains dans les situations de conflits et de post-conflits, *coordination de la recherche-action : Geneviève Colas, secours catholique Caritas France ; recherche et rédaction : Olivier Peyroux, juin 2015, rapport intermédiaire. Avec la participation de Caritas Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Kosovo, France, Liban, Turquie.*

- **les passeurs se transforment en trafiquants** : l'utilisation généralisée de téléphones portables par les migrants leur permettant d'accéder de manière autonome aux informations indispensables, les passeurs reportent leur activité sur de nouvelles fonctions qu'ils ont réinventées : fabrication et vente de faux papiers, organisation de la vie dans les camps (conseils à ceux qui arrivent, acheminement de fournitures à destination des petits commerces qui s'y développent) ;

- il conviendrait de **relativiser l'idée selon laquelle les migrants présenteraient un intérêt immédiat en termes de main-d'œuvre** : les traumatismes qu'ils ont subis, tant psychiques que physiques, joints à l'état de stress post-traumatique dans lequel beaucoup se trouvent, sans oublier l'obstacle linguistique, non négligeable, **permettent de douter de la possibilité de les intégrer rapidement au marché du travail** ;

- une autre difficulté à prendre en compte tient à une **approche différente de la place et du rôle des femmes dans les pays dont les migrants sont originaires**.

Une réflexion sur l'intégration de ces populations est donc plus que nécessaire. Une formation à nos valeurs et, parmi celles-ci, à l'importance cruciale de l'égalité entre les hommes et les femmes doit absolument leur être dispensée en vue de leur intégration, notamment dans le monde du travail.

B. UNE CRAINTE : LE RISQUE D'EXPLOITATION DE MIGRANTS VULNÉRABLES

Considérant que cette problématique du croisement entre traite des êtres humains et crise des migrants devait absolument être prise en compte, **les co-rapporteuses ont souhaité rencontrer des acteurs de terrain au cours d'une table ronde organisée le 25 novembre 2015, et se sont rendues à Calais le 11 janvier 2016, à l'invitation de l'association France Terre d'Asile¹.**

1. Calais : un enfer pour des migrants en situation d'extrême fragilité

a) Une « jungle » qui porte bien son nom : des conditions de vie infra-humaines

Lieu de transit incontournable pour les personnes cherchant à rejoindre le Royaume-Uni, Calais et le nord de la France connaissent depuis 25 ans une présence importante de migrants. En 1999 était créé un hangar à Sangatte, le Centre d'hébergement et d'accueil d'urgence humanitaire, géré par la Croix-Rouge. En trois ans, 67 000 migrants avaient séjourné dans ce camp. Malgré sa fermeture en 2002, l'afflux de migrants n'a pas été jugulé et les camps de fortune se sont multipliés, au gré des crises touchant le Moyen-Orient et le continent africain.

¹ La délégation était composée de Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam et Brigitte Gonthier-Maurin.

Le nombre de migrants a considérablement augmenté en 2014 et 2015. Il n'y a pas de recensement officiel, mais la CNCDH estime qu'au début du mois de juillet, 2 500 à 3 000 migrants étaient présents dans les camps de Calais. L'association *France Terre d'Asile* a précisé que l'été 2015 a favorisé une arrivée massive de personnes, dont le nombre était estimé à 6 242 en octobre 2015. Lors de la visite de la délégation, ce nombre était évalué entre 3 800 et 4 200 personnes à Calais, la diminution étant liée à l'arrivée de la période hivernale mais surtout à l'impact du Plan Migrants¹.

La « jungle ² » de Calais regroupe plusieurs nationalités réparties en zones géographiques distinctes au sein des camps : Afghanistan, Syrie, Irak, Soudan, Érythrée, Égypte, mais également Vietnam. **Sept camps sont identifiés à Calais : quatre le long de l'autoroute menant à Calais et trois le long de l'autoroute menant à Dunkerque. Le camp le plus important est appelé la « new jungle » par les migrants, la « lande » par les pouvoirs publics, et le « bidonville » par les associations locales.**

Une vision d'épouvante saisit toute personne qui découvre le camp principal : des milliers de migrants vivent, ou plutôt survivent, dans une sorte de décharge à ciel ouvert, dans le dénuement le plus total. Ils sont installés dans des abris de fortune, dangereux et insalubres, composés de bâches, de sacs poubelles ou de morceaux de bois abîmés. La « rue » principale est un chemin boueux où il est impossible d'avancer normalement. Ordures et excréments jonchent le sol, même si la situation s'est dernièrement nettement améliorée avec l'arrivée récente de plusieurs toilettes mobiles et de points d'eau installés par l'association humanitaire *ActionAid*³. Auparavant, il n'existait qu'un seul point d'eau de trois robinets, obligeant les personnes à parcourir plus d'un kilomètre pour s'y rendre, et les toilettes n'étaient pas accessibles entre 19h et midi. Cette situation intolérable avait été dénoncée par la CNCDH dans son avis du 2 juillet 2015⁴. Paradoxalement, on trouve dans une zone du camp des « boutiques », sortes de guérites vendant boissons et sandwiches, et quelques « bars », dans lesquels les hommes peuvent se retrouver. Aucune femme n'ose s'y aventurer. Les femmes seules, d'ailleurs, dans les « rues » de cette zone, sont extrêmement rares.

Lors de la visite des co-rapporteuses, des containers – manifestement sans fenêtres – étaient installés en vue d'accueillir 1 500 personnes, familles et hommes isolés, devant s'ajouter aux 200 femmes et filles accueillies dans une zone sécurisée qui leur est réservée dans le centre Jules Ferry (*cf. infra*). Les associations de terrain sont sollicitées pour sélectionner les familles qui devront avoir accès prioritairement à ces containers qui leur permettront de

¹ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/07/cir_39890.pdf

² Terme utilisé à l'origine par les Afghans pour désigner les campements de cabanes dans lesquels les exilés sont amenés à vivre auprès des frontières auxquelles ils sont bloqués.

³ <https://www.actionaid.org.uk/>

⁴ CNCDH, *Avis sur la situation à Calais et dans le Calaisis, assemblée plénière, 2 juillet 2015.*

vivre dans des conditions plus acceptables. Mais il restera environ 2 000 personnes qui ne pourront être ainsi logées, et ce nombre risque fortement d'augmenter avec l'arrivée du printemps, lorsque le temps sera plus favorable aux déplacements de migrants depuis leur pays d'origine.

Une évacuation de la zone sud du camp de la « jungle » a commencé le 29 février 2016 à l'initiative des pouvoirs publics, qui présentent cette démarche comme une « opération humanitaire » destinée à proposer « des solutions à tous¹ », tandis que les associations, qui ont saisi la justice contre cette évacuation, dénoncent une « violation des droits fondamentaux des individus² » et des solutions d'accueil et d'hébergement insuffisantes.

b) La situation des femmes et des jeunes filles

Dans son avis du 2 juillet 2015, la CNCDH faisait état de seulement 300 femmes à Calais. Lors de la table ronde du 25 novembre 2015, *France Terre d'Asile* évoquait une proportion de **10 à 12 % de femmes dans les différents camps du Calais, et de 55 % dans la « new jungle »**. Lors du déplacement du 11 janvier 2016, les responsables associatifs rencontrés ont indiqué la présence de **1 000 femmes, tous camps confondus, et 120 jeunes filles. Leur proportion semble en hausse** : elle est corrélée avec la fuite plus importante de familles entières depuis les pays du Moyen-Orient, en crise depuis plusieurs mois. Selon les informations recueillies le 4 décembre 2015 à Genève par Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse, auprès d'experts du Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies, les migrations de familles pourraient être liées aux perspectives d'accueil en Allemagne (voir l'encadré ci-dessus). En outre, de plus en plus de femmes seules voyageaient également depuis la corne de l'Afrique.

L'existence d'un **centre d'hébergement pour les mineurs isolés étrangers (MIE)** à Saint Omer permet de sécuriser les plus jeunes, qui étaient 1 365 en 2014 et 1 403 – dont **140 jeunes filles** – en 2015. La question des mineurs se pose en termes particulièrement graves si l'on considère que 10 000 enfants migrants auraient disparu en Europe au cours des deux dernières années. Le centre d'hébergement de Saint Omer permet aux mineurs isolés étrangers de se reconstruire et de se voir proposer un accompagnement en vue d'une intégration dans la société française. Cependant ce temps de répit n'est que temporaire pour la très grande majorité : 85 % d'entre eux quittent ou veulent quitter le dispositif pour revenir à Calais et tenter leur chance vers le Royaume-Uni.

Les femmes et jeunes filles rencontrées peuvent connaître deux situations assez différentes au sein du camp visité à Calais.

¹ Bernard Cazeneuve cité par le journal *Le Monde*, dans un article intitulé *A Calais, la pression monte avant l'évacuation*, édition du mardi 23 février, p. 10.

² *Le Monde*, dans un article intitulé *A Calais, la pression monte avant l'évacuation*, édition du mardi 23 février, p. 10.

La première hypothèse est celle d'un logement au sein du centre Jules Ferry, qui accueille 200 femmes et jeunes filles dans un espace sécurisé (les hommes ne peuvent y accéder, mais les femmes peuvent demander à sortir à tout moment). Elles vivent dans ce centre, surnommé « Salam » par les migrants, soit dans des bâtiments préfabriqués, soit sous des tentes chauffées. Elles disposent toutes de lits, ont un accès aux douches et aux toilettes, et des tours de ménage sont organisés entre les colocataires de fortune. L'ensemble est plus que sommaire mais relativement digne.

On y rencontre des femmes avec leurs enfants, des femmes isolées et de petites filles. Parmi les témoignages poignants entendus par les co-rapporteuses à Calais, il y avait le récit de cette jeune femme, prête à tout pour rejoindre son mari à Londres, qui tous les soirs essayait de faire la traversée en prenant des risques inouïs, et celui d'une petite fille qui s'était enfuie de Syrie avec son père qui venait tous les jours lui rendre visite. Ces réfugiées – y compris les petites filles – sortent du camp chaque nuit pour tenter leur chance vers le Royaume-Uni. Chaque nuit, hormis le week-end, car le trafic de camions roulant en direction du tunnel sous la Manche cesse en fin de semaine. En effet, la seule option est celle d'un passage clandestin en se cachant entre les marchandises d'un camion de livraison. Rappelons que le passage sans payer n'existe que dans des cas très exceptionnels (un seul a pu être cité ces derniers mois) : le tarif habituel demandé par les passeurs est de 9 000 à 10 000 livres sterling.

Les autres femmes restent à l'extérieur du centre, c'est-à-dire dans la jungle. Mais en traversant le camp on ne les aperçoit pas, car elles restent cachées à l'intérieur des tentes, souvent avec le reste de la famille. « *Seuls des groupes d'hommes vont et viennent autour des multiples échoppes construites dans une des allées principales qui joutent l'église érythréenne* », confirme un reportage de de l'hebdomadaire *La Vie* sur Calais.¹

On comprend facilement que les femmes n'osent s'aventurer seules dehors, tant le climat d'insécurité est fort et pesant dans cette **zone de non-droit où des milliers d'hommes circulent**. « *C'est dangereux pour une femme ici, on préfère rester dans nos tentes* », souligne le témoignage d'une Afghane cité par l'hebdomadaire *La Vie*, qui relève par ailleurs ce propos d'une réfugiée kurde, évocateur du quotidien des femmes à Calais : « *On a les bras qui s'allongent à force d'aller chercher de l'eau avec nos bidons* ».

¹ « *C'est dangereux pour les femmes ici* », Laurence Faure, *La Vie*, 25 février 2016.

c) La traite des êtres humains : une réalité dans les camps

La question de la traite des êtres humains au sein des camps de migrants est malheureusement une réalité déjà tangible¹, ayant incité associations et pouvoirs publics – français et britanniques – à s’organiser pour lutter contre le phénomène.

Comme l’indiquait *France Terre d’Asile* dans sa contribution à la table ronde du 25 novembre 2015, la hausse importante du nombre de migrants dans la région depuis janvier 2014 et **la forte exposition de certains migrants au risque de traite ont conduit le ministère de l’Intérieur, en lien avec les autorités britanniques², à renforcer l’aide apportée à ces victimes**. En ce sens, *France Terre d’Asile* a proposé la mise en œuvre d’un projet d’identification, d’information et d’orientation des victimes de la traite des êtres humains dans le Calaisis sur une période de 18 mois. Cette action s’inscrit pleinement dans le cadre du Plan d’action national de lutte contre la traite des êtres humains 2014-2016 de la MIPROF et s’appuiera sur une coordination étroite avec les acteurs locaux et nationaux, institutionnels comme associatifs. Elle vise à :

- développer une **méthode d’identification des victimes**, adaptée au contexte de la migration et à l’environnement calaisien ;

- **mettre en place**, pour la première fois, des **maraudes spécifiques** d’identification et d’information des victimes ;

- **développer un schéma d’orientation pour ces victimes**, en lien avec les dispositifs existants à l’échelle nationale, notamment, le dispositif national de mise à l’abri *Ac.Sé* ou le dispositif de mise à l’abri des mineurs isolés étrangers mis en œuvre par le département du Pas-de-Calais. D’autres partenariats seront recherchés en fonction des profils rencontrés. Le projet prévoit aussi des actions d’acheminement des victimes vers des lieux sécurisés et des transferts immédiats dans des hôtels refuge, dans l’attente d’une mise à l’abri nationale ;

- **proposer aux victimes des réponses d’urgence**, à travers un dispositif d’hébergement sécurisé immédiat, dans l’attente de solutions pérennes ;

- développer **des supports d’information adaptés aux publics vulnérables**, ainsi qu’un module de formation des professionnels.

Il s’agit également de **développer la coordination des acteurs locaux et nationaux en matière d’aide aux victimes de la traite des êtres humains**.

Enfin, le projet est réalisé en pleine coopération avec les pouvoirs publics et comporte la tenue de comités de pilotage trimestriels.

¹ Dans une tribune au Huffington Post en date du 7 mars 2016, intitulée *La traite des femmes et des enfants, douloureuse facette de la crise des réfugiés, notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam met en avant ce phénomène et ses conséquences.*

² Déclaration commune du ministère de l’intérieur et du Home office en date du 20 août 2015.

Les premières maraudes d'information menées dans le cadre du projet ont permis de repérer trois circuits d'exploitation. Ainsi, sont identifiées :

- des personnes victimes de la traite ayant lieu sur les camps ;
- des personnes victimes de la traite dans le pays d'origine ou dans d'autres pays du parcours de migration ;
- des personnes victimes de la traite à leur arrivée au Royaume-Uni ; il s'agit notamment de Vietnamiennes exploitées dans des salons de massage ou de manucure.

Les témoignages recueillis sur le camp lors de la visite du 11 janvier 2016 ont confirmé ces analyses : ont été évoqués les cas de femmes qui, du jour au lendemain, ont été repérées fréquemment la nuit dans les bars fréquentés par les hommes du camp. Certaines ont dû faire face à des infections à répétition, ont contracté des maladies sexuellement transmissibles, voire ont dû subir des interruptions volontaires de grossesse.

D'ailleurs l'association *Gynécologie sans frontières* (GSF), qui intervient à Calais depuis novembre 2015, confirme la **situation de détresse des femmes qui rapportent des cas de grossesses non désirées, de viols et d'agressions sexuelles subis pendant leur parcours vers l'Europe ou au sein des camps**¹. GSF intervient dans des conditions matérielles très difficiles pour suivre les grossesses des femmes enceintes repérées dans la jungle, le camp de Calais étant selon cette ONG bien pire que certains camps comme ceux situés en Jordanie, où GSF est intervenu récemment auprès de réfugiés syriens.

Cette situation de détresse se perçoit aisément au vu d'un phénomène de « fraude à la paternité » qui semble se développer parmi les migrantes, selon certains témoignages qui font état du cas de mères n'ayant pas réussi à obtenir un titre de séjour à l'issue d'une procédure de demande d'asile : elles se tourneraient alors vers des hommes qui, moyennant des sommes comprises en 3 500 euros et 5 000 euros, procèderaient à de fausses reconnaissances de paternité.

2. Vers une amplification du phénomène de la traite ?

Compte tenu de ce lien entre le phénomène de traite des êtres humains et la crise des migrants, on est en droit de se demander si les cas de traite ne vont pas être multipliés de façon importante avec la poursuite des migrations massives vers l'Europe.

¹ La commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du Parlement européen a adopté le 10 février 2016 un rapport sur la situation des femmes réfugiées et demandeuses d'asile dans l'Union européenne, qui souligne le lien entre traite, trafic des êtres humains et violences sexuelles.

Comme le rappelait Florence Boreil, associée à la protection au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), au cours de la table ronde du 25 novembre 2015, *« plus de 84 % des migrants qui arrivent en Europe proviennent des dix principaux pays « producteurs » de réfugiés. Au cours de leur parcours migratoire, ces personnes qui fuient les conflits et les persécutions sont susceptibles de tomber dans des situations de traite. Malgré les flux importants que l'on observe vers l'Europe, l'immense majorité des réfugiés accueillis dans le monde le sont dans les pays du sud.*

Parmi les personnes sous le mandat du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, figurent des réfugiés, des demandeurs d'asile, des apatrides et des personnes déplacées. La question de la traite est évidemment prégnante.

Le HCR tient et met à jour régulièrement une cartographie des arrivées de réfugiés. Depuis le 1^{er} janvier 2015, plus de 863 000 arrivées en Europe ont été recensées, dont 16 % de femmes et 22 % d'enfants. On estime à 3 510 le nombre de personnes disparues ou décédées lors des traversées extrêmement périlleuses en mer.

Les réfugiés rejoignent l'Europe par deux routes principales, l'une par la Grèce, l'autre par l'Italie, et poursuivent leur chemin à travers l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Serbie, la Croatie et la Slovaquie, pour espérer gagner l'Autriche, l'Allemagne ou les pays du Nord.

La situation parfois chaotique constatée aux frontières de l'Europe et l'absence de lieux d'accueil adaptés, notamment de lieux tenant compte du genre ou de la présence d'enfants, ont pu conduire à des situations d'exploitation des personnes en migration.

La vulnérabilité de ces personnes tient notamment au fait qu'elles souhaitent avant tout se mettre à l'abri, continuer leur chemin le plus rapidement possible, dans la hantise de voir les frontières se fermer. Cette extrême mobilité rend très difficiles la délivrance d'information aux victimes potentielles, ainsi que leur identification et leur prise en charge¹ ».

Les femmes et les jeunes filles, en raison de leur grande vulnérabilité, semblent **particulièrement exposées au risque de traite des êtres humains**, bien que cette dernière concerne aussi les hommes. **Ainsi une enquête menée en 2015 par le journal britannique *The Guardian* a permis de dénoncer la traite sous forme d'exploitation par le travail des migrants arrivés au Royaume-Uni ou en Irlande.** Forcés à travailler sans repos sur des chalutiers, dans des conditions inhumaines, peu ou pas rémunérés : de nombreux migrants se sont donc retrouvés victimes de traite, dans des situations évaluées à de l'esclavage moderne par le CCEM.

¹ *Compte-rendu de la table ronde du 25 novembre 2015 sur les femmes victimes de la traite des êtres humains organisée par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat.*

Selon un article paru sur le site du journal *Le Figaro* en date du 5 novembre 2015, la Commission européenne estimerait à 3 millions le nombre de nouveaux migrants attendus en Europe d'ici 2017. Aussi, compte tenu de la poursuite du phénomène de migration, il devient essentiel de se demander si la question de la traite est suffisamment prise en compte dans le cadre de la gestion de la « crise des migrants ».

C'est pourquoi la délégation souhaite que les services de police aux frontières participant à l'accueil des migrants soient sensibilisés et formés aux risques de traite des êtres humains afin de contribuer à mieux identifier leurs victimes.

3. Les difficultés d'identification des victimes de la traite dans une situation exceptionnelle

Au-delà des chiffres et de pratiques de traite qu'il est difficile d'appréhender par nature, **le phénomène de la traite liée au trafic de migrants est particulièrement délicat à gérer car les victimes se trouvent déjà dans une situation clandestine** qui leur font craindre toute démarche officielle pour sortir de la traite.

Rappelons que dans la ligne du Pacte européen pour l'immigration et l'asile d'octobre 2008, la Commission européenne a déposé un ensemble d'instruments modifiant les directives et règlements en vigueur afin d'achever la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC). Ainsi, le 26 juin 2013, le Parlement Européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) n°604/2013, dit « Dublin III ».

Bon nombre de migrants, comme tous ceux rencontrés à Calais, craignent la moindre procédure d'identification qui figerait leur parcours de migration, et font donc en sorte de s'y soustraire. En effet, ce règlement¹ vise à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par un ressortissant de pays tiers sur le territoire de l'un des États membres de l'Union européenne. **Il vise à éviter l'« Asylum Shopping », c'est-à-dire le fait de permettre à un demandeur d'asile de choisir le pays dans lequel il introduira sa demande d'asile.** Pour ce faire, le règlement de Dublin III dispose qu'une demande d'asile doit être examinée par le premier Etat européen dans lequel le migrant est arrivé. Celui-ci est susceptible d'y être reconduit s'il le quitte ensuite.

C'est la raison pour laquelle **la préfecture des Alpes-Maritimes a été amenée, depuis avril 2014, à interpeler 27 000 migrants devant être renvoyés en Italie,** pays par lequel ils avaient d'abord transité.

¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_fr.pdf

Les États concernés par le dispositif Dublin III

Il s'agit des 28 membres de l'Union européenne et de 4 pays associés : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, le Danemark*, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République Tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède mais également en tant qu'États associés : l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Lichtenstein.

** Le Danemark n'est pas soumis au Règlement « Dublin III », mais continue d'appliquer la Convention de Dublin, signée le 15 juin 1990.*

Lors de la table ronde du 25 novembre 2015, Coralie Capdeboscq, chef de file du groupe de référents « traite des êtres humains » de l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA), a rappelé que l'office a pris en compte ce problème et, à la faveur d'une réforme interne, a créé en 2013 des groupes de référents thématiques, l'un d'entre eux étant dédié à la traite des êtres humains : *« L'identification des victimes, étape indispensable à leur protection, est extrêmement difficile. En effet, les victimes sont toutes sous emprise : les exploiters mettent tout en œuvre pour les empêcher de verbaliser leur parcours de vie véritable et leur qualité de victime de traite des êtres humains à l'appui de leur demande d'asile. L'identification passe généralement par des signalements, d'où la mise en place par l'OFPRA d'un mécanisme de coopération et de concertation avec les interlocuteurs associatifs et institutionnels pertinents. L'enjeu est bien d'amener les victimes à nous révéler leur véritable parcours, et notamment leur minorité (qui ouvre des droits procéduraux et de protection), sachant que les victimes mineures sont souvent déclarées majeures à l'appui de leur demande d'asile, sous l'effet des réseaux qui les exploitent.*

L'un des axes majeurs du groupe de référents concerne la formation et la sensibilisation de tous les agents de l'office et des interprètes susceptibles d'auditionner des potentielles victimes en demande d'asile.

Le groupe de référents propose par ailleurs un appui à l'instruction sur ces cas, qui peut amener à des coopérations avec des interlocuteurs extérieurs et à l'élaboration d'éléments de doctrine ou de techniques particulières pour la conduite des entretiens, extrêmement délicats à mener.

Enfin, nous avons mis en place un dispositif d'information et d'orientation des personnes que nous rencontrons lors des entretiens personnels vers des associations spécialisées en matière de traite. Je rappelle que l'OFPRA agit pour sa part sur un domaine particulier de compétences, celui des craintes en cas de retour dans le pays d'origine du demandeur d'asile¹ ».

¹ Compte-rendu de la table ronde du 25 novembre 2015 ayant rassemblé des représentants d'associations engagées dans la lutte contre la traite des êtres humains, organisée par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat.

Dans ce contexte, compte tenu du rôle déterminant joué par l'OFPPRA, il pourrait être pertinent d'envisager l'installation d'une antenne de cet organisme à Calais. En effet, même si des équipes de l'office viennent sur le terrain, **les demandeurs d'asile doivent se rendre à Paris afin d'effectuer les démarches auprès de l'OFPPRA. Cette étape rajoute des contraintes pratiques à un parcours déjà complexe pour des personnes vulnérables.**

Les considérations suivantes ont été partagées par les co-rapporteuses à l'occasion des déplacements de terrain effectués en janvier 2016.

Tous les témoignages ont convergé pour souligner la nécessité de **médiateurs culturels**. Les migrants, déjà effrayés par toutes les difficultés rencontrées depuis qu'ils ont fui leur pays, sont facilement influençables par les réseaux de passeurs et de traite qui n'hésitent pas à faire circuler de fausses informations visant à maintenir une emprise sur eux. Tous les acteurs de la lutte contre la traite, institutionnels comme associatifs, ont reconnu que **sans des intermédiaires connaissant la langue et la culture des migrants et des victimes potentielles de traite, il est extrêmement difficile, voire impossible de gagner la confiance de ces dernières**. Le succès des actions mises en œuvre pour venir en aide aux populations migrantes est donc directement lié à la présence de tels médiateurs culturels.

La délégation plaide donc pour la création, dans les meilleurs délais, des 50 postes de médiateurs culturels annoncés dans le cadre du Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains 2014-2016.

Une recommandation sera formulée en ce sens.

Ensuite, d'après la directive 2013/33/UE du Conseil européen du 26 juin 2013 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, **les États membres doivent prendre en compte la situation particulière des personnes vulnérables, parmi lesquels figurent explicitement les demandeurs d'asile victimes de la traite des êtres humains** (visés à l'article 21). L'article 22 de la directive précise que les États membres évaluent si le demandeur a des besoins particuliers en matière d'accueil. L'article L. 744-6 du CESEDA – reprenant les termes de la directive – rend obligatoire l'évaluation de la vulnérabilité de tout demandeur d'asile *« afin de déterminer, le cas échéant, ses besoins particuliers en matière d'accueil »*.

La réalisation de cette première évaluation incombe à l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) et concerne, entre autres, les victimes de la traite des êtres humains, puisque l'article mentionne explicitement, parmi les personnes vulnérables, ces victimes. **Or le questionnaire défini par l'arrêté du 23 octobre 2015, sur lequel se basent les agents de l'OFII afin d'évaluer les besoins d'accueil des demandeurs d'asile vulnérables, ne concerne qu'un nombre partiel de vulnérabilités limitées à la grossesse, la maladie ou le handicap.**

Plusieurs catégories de personnes vulnérables ne sont pas visées, parmi lesquelles les victimes de traite, qui ne seront identifiées que si elles font expressément état d'un besoin de prise en charge spécifique. **Cette absence de recherche systématique des victimes de traite parmi les demandeurs d'asile constitue une carence non négligeable dans notre système d'accueil** qui limite très fortement l'identification précoce des victimes potentielles. **Ce constat implique la révision du questionnaire précédemment évoqué dans un sens permettant l'identification des victimes de la traite.**

L'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)

Issu de l'ancien d'Office national d'immigration, l'OFII est aujourd'hui placé sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, et remplit quatre principales missions que l'État lui a déléguées :

- la gestion des procédures régulières aux côtés ou pour le compte des préfetures et des postes diplomatiques et consulaires ;
- l'accueil et l'intégration des immigrés autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un contrat d'accueil et d'intégration avec l'État ;
- l'accueil des demandeurs d'asile ;
- l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine.

L'OFII est désormais l'opérateur de l'État en charge de l'immigration légale. Ses agents travaillent à l'Office en France au siège parisien et dans plus de cinquante directions territoriales, délégations ou plates-formes hébergées qui permettent de couvrir l'ensemble du territoire national. À l'étranger, l'OFII est représenté dans neuf pays : le Maroc, la Tunisie, la Turquie, la Roumanie, le Mali, le Sénégal, le Canada, le Cameroun, l'Arménie. L'OFII est responsable du Premier accueil des demandeurs d'asile. Il gère le dispositif national d'accueil (hébergement en CADA).

Il gère et finance les plates-formes de premier accueil des demandeurs d'asile par ses directions territoriales et en passant convention avec des opérateurs extérieurs. Enfin, il coordonne et anime le Dispositif National d'Accueil (DNA) des demandeurs d'asile et des réfugiés. À ce titre, il gère une partie des entrées des demandeurs d'asile dans les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), les Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) des réfugiés et autres dispositifs relevant du DNA.

Le questionnaire annexé à l'arrêté précité (lequel figure en annexe au présent rapport) semble en effet inadapté à l'identification des vulnérabilités, qui semblent pourtant évidentes à toute personne ayant entendu les témoignages d'acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains.

Cette question des vulnérabilités appelle deux remarques.

La première concerne la modification du questionnaire qui semble souhaitable et peut intervenir dans un délai très rapide. Puisque l'arrêté du 23 octobre 2015 vise expressément l'article L. 744-6 du CESEDA, il paraîtrait logique de prévoir des questions reprenant à tout le moins le

détail des vulnérabilités citées dans ledit article : « *L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de 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, telles que des mutilations sexuelles féminines.* »

La délégation souhaite donc que soit complété le questionnaire annexé à l'arrêté du 23 octobre 2015, de façon à prévoir des questions relatives à toutes les situations de vulnérabilité visées au deuxième alinéa de l'article L. 744-6 du CESEDA. Une recommandation sera formulée en ce sens.

La deuxième observation est d'ordre plus général et concerne potentiellement tous les documents pouvant aider les professionnels susceptible de détecter des victimes de traite des êtres humains : il semble possible (et recommandé) d'associer plus systématiquement les associations de lutte contre la traite dûment référencées. L'exemple de *France Terre d'Asile*, qui a pour mission de développer des méthodes adaptées au cas de Calais, peut laisser penser que cette expertise pourrait être utile auprès des administrations concernées.

En conséquence, la délégation estime nécessaire de **recourir plus systématiquement à l'expertise du secteur associatif engagé dans la lutte contre la traite des êtres humains** pour définir les outils visant à identifier, à accompagner et à protéger les victimes. Une recommandation sera formulée en ce sens.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE VIGILANCE ACCRUE, SANS CRÉER D'EFFET D'AUBAINE POUR LES RÉSEAUX

Comme cela a été vu précédemment, la question de la traite n'est pas ignorée par les acteurs institutionnels ou associatifs qui sont amenés à entrer en contact avec les demandeurs d'asile.

1. Titres de séjour : la difficile question de l'optimisation de la protection des victimes

Interrogées sur les premiers effets de la loi n° 2015-925 relative à la réforme du droit d'asile, les différentes personnes entendues par les co-rapporteuses ont expliqué qu'il était encore trop tôt pour donner une réponse certaine. Des doutes ont été émis sur la capacité des services concernés à traiter une procédure de premier accueil en seulement trois jours, selon les mesures de simplification dans l'esprit d'un guichet unique prévues par la loi.

Plusieurs associations, dont *France Terre d'Asile* ainsi que la CNCDH dans son rapport de janvier 2016¹, se sont étonnées que les victimes de traite ne bénéficient pas d'un titre de séjour pluriannuel. En effet, **l'article L. 316-1 du CESEDA prévoit actuellement que la carte de séjour temporaire est d'une durée de validité d'un an et doit être renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale², sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites.** Cela signifie que le ressortissant étranger doit prouver qu'il n'a pas renoué de lien avec les auteurs de la traite, que son dépôt de plainte ou son témoignage n'est pas mensonger ou infondé, et enfin que sa présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public.

Cette demande a suscité un débat entre les co-rapporteuses car, face à la détresse des victimes, il est délicat de prendre position entre, d'une part, le souhait de faciliter au maximum leur démarche pour leur offrir les conditions d'une situation enfin apaisée, et, d'autre part, la volonté de les protéger le plus efficacement possible contre les réseaux de traite qui les ont exploitées et ont eu une emprise destructrice pour elles, souvent pendant des années.

En effet, il existe un risque très important d'instrumentalisation des victimes qui pourraient être incitées à demander un titre de séjour afin d'être régularisées, pour ensuite être exploitées encore plus aisément par les auteurs de traite des êtres humains. D'ailleurs la représentante de l'OFPRA a clairement énoncé ce sujet dans son intervention à la table ronde du 25 novembre 2015 : « *Le dispositif mis en place par l'OFPRA vise à répondre à une double exigence : protéger les personnes victimes de la traite, sans se laisser instrumentaliser par les réseaux qui les exploitent. En effet, certains réseaux détournent les procédures d'asile en obligeant leurs victimes à soumettre de faux récits afin qu'elles obtiennent des titres de séjour* ».

Bénédicte Lavaud-Legendre, chargée de recherches au CNRS sur la traite des êtres humains, note par ailleurs que « *la protection des victimes ne peut être dissociée de la répression. Par exemple, une Nigériane, si elle n'est pas convenablement accompagnée, n'a d'autre solution que de prendre la place de la tête de réseau tombée sur sa dénonciation. Ces propos ne remettent pas en cause*

¹ Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), *La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, année 2015, rapport présenté à M. le Premier ministre et à la Commission européenne, adopté par l'Assemblée plénière le 15 janvier 2016 et rendu public le 10 mars 2016.*

² Lors de la demande, le ressortissant étranger doit simplement justifier son témoignage ou son dépôt de plainte et non une reconnaissance de la procédure engagée. En effet, il résulte de l'article 11 du code de procédure pénale que la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète et que les personnes qui concourent à celle-ci sont tenues au secret professionnel.

la nécessité d'aider ces femmes, mais soulignent l'intérêt de susciter une véritable réflexion sur ce phénomène¹ ».

Enfin, Véronique Degermann, procureur adjoint au parquet de Paris en charge de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée, au cours de la table ronde du 14 janvier 2016, a mis en garde contre les éventuels « *effets pervers* » de la prise en charge des victimes et souligné la nécessité de « *[se] garder de tout angélisme envers [celles-ci]* », dans la mesure où « *les réseaux s'adaptent et appréhendent très bien nos failles et infiltrent nos systèmes d'aide aux victimes* », pour en conclure que « *la France doit rester une terre inhospitalière pour les réseaux* ».

Au regard de tous les témoignages apportés, et malgré des positions parfois divergentes, il est apparu préférable à la majorité de vos co-rapporteuses d'écarter l'option de délivrance d'un titre pluriannuel aux victimes de traite dans le cadre de l'article L. 316-1 du CESEDA. En effet, le rendez-vous annuel prévu pour le renouvellement du titre est apparu davantage comme une protection des victimes, les incitant à favoriser un suivi de leur situation. Rappelons que, dans le CESEDA, si la délivrance initiale est une simple faculté (« *peut être délivrée* »), le renouvellement, lui, est automatique (« *elle est renouvelée* »), sous réserve bien entendu de réunir les conditions essentielles rappelées plus haut (ordre public, ne pas avoir renoué avec les auteurs de la traite, ne pas avoir un témoignage ou une plainte infondé).

En outre, en application de l'instruction du ministre de l'Intérieur du 19 mai 2015, adressée aux préfetures et services de la police et de la gendarmerie nationale annexée au présent rapport, l'admission au séjour des victimes de la traite des êtres humains implique un accueil dédié et personnalisé et une coordination avec les associations « *qui jouent un rôle primordial dans l'assistance et l'aide aux victimes de la traites des êtres humains ou du proxénétisme, tout particulière celles réunies dans le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » ou toute autre association dûment référencée* » dans chaque département.

Les mêmes considérations amènent à penser qu'il est préférable de ne pas revenir sur le délai de réflexion, soit un délai de 30 jours, non subordonné à l'intention de coopérer avec les autorités judiciaires, permettant aux victimes potentielles de se rétablir, de se soustraire à l'influence du ou des auteurs de traite et de prendre leur décision d'une éventuelle coopération. En effet, l'instruction précitée précise très clairement que ce délai « *constitue une garantie essentielle* » mais laisse la possibilité au préfet de l'écourter dans trois hypothèses : soit en cas de dépôt de plainte, soit lorsque la victime a renoué de sa propre initiative avec les auteurs de la traite, soit lorsque sa présence constitue une menace pour l'ordre public.

¹ *Compte-rendu de la table ronde du 14 janvier 2016 sur les aspects juridiques de la traite des êtres humains organisée par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat.*

2. L'indispensable coordination des acteurs pour une instruction plus rapide des demandes d'admission des victimes de traite

L'exemple du dispositif mis en place à Nice et au sein du département des Alpes-Maritimes est particulièrement exemplaire en matière de coordination et de sensibilisation des acteurs au problème de la traite des êtres humains, comme ont pu le constater deux des co-rapporteuses au cours d'un déplacement le 15 janvier 2016. Ainsi la mise en place d'une commission départementale de lutte contre les violences faites aux femmes, en novembre 2014, a-t-elle eu pour objectifs de réaliser un diagnostic départemental, d'articuler les réponses en matière d'hébergement et de logement et de prendre en compte le phénomène de la traite des êtres humains, en particulier l'exploitation par la prostitution. Constituée de 50 membres en 2014, elle en compte aujourd'hui plus de 150. Elle comprend des groupes de travail, un comité de pilotage présidé par le sous-préfet à la ville et aux affaires sociales et une assemblée plénière présidée par le préfet de département.

Le dispositif relatif à l'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme dans le département des Alpes-Maritimes repose sur l'articulation suivante :

- le **bureau de l'admission des étrangers au séjour (BAES)** de la Direction de la réglementation et des libertés publiques (DRLP), est chargé de traiter les demandes d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite ou de proxénétisme ;

- la **chef de la section délivrance de titre du BAES** a été désignée comme la référente du bureau, et examine ces dossiers particuliers en lien avec l'association ALC, qui assure l'accompagnement et le suivi des victimes ;

- **l'association ALC** signale au BAES les étrangers qui souhaitent bénéficier de cette procédure d'admission exceptionnelle au séjour. Les demandeurs sont systématiquement accompagnés par un membre de l'association pour effectuer les démarches en préfecture.

Lors de la réunion organisée à l'occasion du déplacement des co-rapporteuses à Nice, une trentaine d'acteurs étaient présents, y compris les représentants de l'OFII, des services de police, de la gendarmerie, ainsi que les différents acteurs associatifs.

Les représentants de la préfecture ont souligné la qualité de l'accompagnement, par l'association ALC, des victimes de traite demandant à pouvoir bénéficier du dispositif prévu par l'article L. 316-1 du CESEDA qui prévoit la délivrance d'une carte de séjour temporaire et renouvelable pendant la durée de la procédure pénale.

Cet accompagnement s'est avéré déterminant pour la recevabilité des demandes déposées à ce titre. **En 2014, 10 cartes de séjour temporaire « vie privée et familiale », valables un an, ont été délivrées. Ce chiffre est passé à 17 en 2015 ; on note également, cette même année, la délivrance d'une carte de résident valable 10 ans.**

La délégation a été favorablement impressionnée par le dispositif de coordination des acteurs concourant à la lutte contre la traite des êtres humains mis en place à la préfecture des Alpes-Maritimes et suggère que cet exemple soit largement diffusé par le ministère de l'Intérieur. Une recommandation sera formulée en ce sens.

IV. LES 21 RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

A. POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Recommandation n° 1. – La délégation préconise le rattachement de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) au Premier ministre pour renforcer la dimension interministérielle et la pluridisciplinarité de la lutte contre la traite.

Recommandation n° 2. – Afin d'améliorer l'information statistique sur le phénomène de la traite des êtres humains dans ses différents aspects, la délégation recommande de confier à la MIPROF un rôle de coordination des publications des offices existants, tout en conservant leur spécificité et leur autonomie juridique.

Recommandation n° 3. – La délégation recommande que soit plus systématiquement utilisée et valorisée l'expertise du secteur associatif engagé dans la lutte contre la traite des êtres humains pour définir des outils d'identification, d'accompagnement et de protection des victimes.

Recommandation n° 4. – La délégation a été favorablement impressionnée par le dispositif de coordination des acteurs concourant à la lutte contre la traite des êtres humains mis en place à la préfecture des Alpes-Maritimes et suggère que cet exemple soit largement diffusé par le ministère de l'Intérieur.

Recommandation n° 5. – La délégation recommande la désignation d'un tuteur formé à la question de la traite des êtres humains, pour les mineur-e-s isolé-e-s étrangers et pour les mineur-e-s en danger dans leur milieu familial, victimes ou potentiellement victimes de la traite.

Recommandation n° 6. – La délégation soutient avec intérêt l'expérimentation d'accueil sécurisant pour les mineur-e-s en cours à Paris, et souhaite sa généralisation sur l'ensemble du territoire si elle s'avère concluante.

B. POUR COMPLÉTER LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL

Recommandation n° 7. – **La délégation souhaite qu’une référence explicite au cas des mariages forcés complète la définition actuelle de la traite des êtres humains à l’article 225-4-1 du code pénal.**

Recommandation n° 8. – **La délégation appelle à l’adoption la plus rapide possible de la proposition de loi tendant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et du projet de loi autorisant la ratification du protocole relatif à la convention n° 29 de l’Organisation Internationale du Travail (OIT) sur le travail forcé, adopté par le Sénat le 28 janvier 2016 et transmis à l’Assemblée nationale.**

Recommandation n° 9. – **La délégation recommande une harmonisation des pratiques préfectorales en ce qui concerne la délivrance des titres de séjour au profit des victimes de la traite des êtres humains.**

Recommandation n° 10. – **La délégation souhaite que soit complété le questionnaire annexé à l’arrêté du 23 octobre 2015 de façon à prévoir des questions relatives à toutes les situations de vulnérabilité visées au deuxième alinéa de l’article L. 744-6 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA), dans le but de mieux détecter les victimes potentielles de la traite des êtres humains.**

C. POUR GARANTIR LES MOYENS BUDGÉTAIRES ET HUMAINS DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE

Recommandation n° 11. – **La délégation juge primordial de garantir les moyens budgétaires et humains nécessaires pour permettre la mise en œuvre des 23 mesures du Plan d’action national contre la traite des êtres humains 2014-2016.**

Recommandation n° 12. – **La délégation recommande la création de toute urgence des 50 postes de médiateurs culturels prévus par ce plan d’action.**

Recommandation n° 13. – **La délégation souhaite une sanctuarisation dans la durée des moyens budgétaires et humains dédiés aux associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite des humains.**

Recommandation n° 14. – **La délégation recommande le maintien, voire l’augmentation des contributions de la France à l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) et à toutes les instances internationales compétentes en matière de lutte contre la traite des êtres humains.**

D. POUR QUE LA DIPLOMATIE ET L'ACTION INTERNATIONALE DE LA FRANCE CONTRIBUENT ENCORE DAVANTAGE À LA LUTTE CONTRE LA TRAITE

Recommandation n° 15. – La délégation appelle à maintenir la vigilance de la diplomatie française dans la défense des droits des femmes au niveau international, afin de lutter contre une tendance relativiste qui remet en cause l'universalité des droits acquis.

Recommandation n° 16. La délégation recommande une condamnation sans appel, dans toutes les instances internationales, des pratiques de groupes, dont Daech et Boko Haram, relatives à l'esclavage des femmes et à leur exploitation sexuelle, ainsi que de tous les États qui participent directement ou indirectement aux trafics scandaleux qui contribuent à financer ces barbares.

Recommandation n° 17. – La délégation invite le Gouvernement à poursuivre la promotion, dans les enceintes internationales, de la ratification par tous les États des conventions visant à lutter contre la traite des êtres humains dans toutes ses dimensions et à être vigilant pour que notre pays mette en œuvre dans les meilleurs délais la procédure de ratification de ces textes.

E. POUR RENFORCER LA FORMATION DES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE ET LA SENSIBILISATION DU GRAND PUBLIC

Recommandation n° 18. – La délégation invite les pouvoirs publics à faire de la lutte contre la traite des êtres humains une grande cause nationale et souhaite, dans cette perspective, le lancement d'une campagne de sensibilisation du grand public aux différentes formes de traite.

Recommandation n° 19. – La délégation estime nécessaire de renforcer la formation des professionnels (magistrats, police, gendarmes, professionnels de santé, inspecteurs du travail, bénévoles, services sociaux, personnel hospitalier, services de police aux frontières) aux différents aspects de la traite des êtres humains, dans le cadre de la formation initiale et continue.

Recommandation n° 20. – Afin de mieux accompagner les magistrats et de renforcer le volet répressif de la lutte contre la traite des êtres humains, la délégation recommande la mise en place d'un référent dédié au sein des parquets les plus concernés par cette problématique.

Recommandation n° 21. – La délégation recommande la prise en compte de la lutte contre la traite des êtres humains dans l'enseignement. Dans cette perspective, elle souhaite que le Conseil supérieur des programmes (CSP) se saisisse de cette question afin de prévoir son intégration dans le socle commun de connaissances, de compétences et de culture et dans les programmes scolaires.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation a examiné, le mercredi 9 mars 2016, le rapport d'information présenté par Mmes Corinne Bouchoux, Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Brigitte Gonthier-Maurin, Chantal Jouanno et Mireille Jouve.

***Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse.** – Notre ordre du jour concerne le rapport sur les femmes, victimes de la traite des êtres humains.*

Nous voici au terme d'un travail de cinq mois, puisque nous avons commencé nos réflexions le 22 septembre 2015, en entendant la coordinatrice européenne pour la lutte contre la traite des êtres humains.

Je voudrais saisir l'occasion de cette réunion pour rendre hommage aussi, en notre nom à tous, aux associations qui, dans le domaine de la lutte contre la traite, sont des acteurs de terrain à part entière. Mais Brigitte Gonthier-Maurin en parlera plus en détails tout à l'heure.

J'en reviens à notre rapport d'information.

*De manière symbolique, l'un des moments forts de ce travail a été la table ronde du 25 novembre 2015 qui a réuni des acteurs de la lutte contre la traite, principalement des associations : la traite des êtres humains s'inscrit en effet dans le **continuum** des violences faites aux femmes, puisque 70 % de ses victimes sont des femmes et des filles, et que, inversement 68 % des personnes poursuivies et 72 % des individus condamnés pour faits de traite sont des hommes.*

De manière tout aussi symbolique, nous achevons nos travaux le lendemain de la Journée internationale des droits des femmes et à la veille du dernier passage en séance publique de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel.

Dans ce rapport, on retrouve des échos d'autres thèmes de travail déjà retenus par notre délégation : prostitution et viols de guerre, entre autres exemples.

Les nombreux travaux que les deux assemblées parlementaires ont consacrés à la prostitution, notamment dans le cadre de la proposition de loi dont la procédure parlementaire touche à sa fin, ont montré la connexion entre la prostitution et les réseaux de criminalité internationale responsables des trafics d'êtres humains, de drogue, d'armes et d'organes.

Rappelons-le, la traite des êtres humains « rapporte » chaque année 32 milliards de dollars et trois milliards pour la seule Europe. C'est énorme !

Notre réflexion s'est inscrite dans une actualité brûlante, comme l'ont montré :

- le lien entre la traite des êtres humains et la crise des migrants, illustré par le déplacement de certaines d'entre nous dans la jungle de Calais, en janvier dernier ;

- et le lien entre la traite et les agissements de groupes comme Daech, ainsi que l'a souligné notre rencontre avec une rescapée de Daech, le 18 février dernier. Dans le référentiel de ces groupes, les femmes et les filles ne sont que des marchandises qui s'achètent et se vendent.

L'importance de la traite des êtres humains pour notre délégation est renforcée par la présence d'une représentante par groupe parmi les co-rapporteuses. Le fait que nous puissions dépasser les clivages politiques pour travailler ensemble à faire avancer les droits des femmes est pour moi très important et je suis contente que cela ait pu être la « marque de fabrique » de notre délégation pour trois rapports : femmes militaires en avril 2015, bilan de la lutte contre les violences conjugales en février 2016 et le présent rapport sur les femmes, victimes de la traite.

Chacune de nous va donc successivement présenter un aspect de notre rapport, qui inscrit la politique publique de lutte contre la traite conduite par notre pays dans son cadre international, rappelle que cette politique est récente puisque nous n'en sommes qu'à notre premier plan de lutte, indique les pistes d'amélioration possibles, s'agissant notamment des mineur-e-s, de la formation des magistrats et de l'indispensable sensibilisation du grand public, et montre les liens entre le phénomène de la traite des êtres humains et la crise des migrants, dans un contexte d'immense vulnérabilité pour ces populations soumises aux agissements de passeurs sans scrupules.

Les recommandations qui le concluent concernent la gouvernance de la lutte contre la traite, son cadre juridique, ses moyens budgétaires et humains, son environnement diplomatique et la formation des acteurs.

Je donne donc sans plus tarder la parole à Joëlle Garriaud-Maylam pour préciser le cadre international dans lequel s'inscrit en France la politique de lutte contre la traite des êtres humains.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteuse. – Merci, madame la présidente.

Le cadre juridique international de la lutte contre la traite des êtres humains repose sur plusieurs textes essentiels adoptés dans le cadre de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne ou de l'Organisation internationale du travail (OIT) :

- la convention des Nations Unies contre la criminalité organisée et son protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants, dit protocole de Palerme (15 novembre 2000) : il s'agit du premier instrument par lequel la communauté internationale s'est dotée d'une définition commune de la traite des personnes ;

- la convention du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains, dite convention de Varsovie (16 mai 2005), dont le champ d'application est plus large que le protocole, puisqu'elle vise toutes les formes de traite, nationales ou transnationales, qu'elles soient liées ou non à la criminalité organisée. Un organe conventionnel, le GRETA, a pour mission de veiller à la bonne application de la convention : son action est décisive pour encourager les États à progresser dans la

mise en œuvre de leur politique de lutte contre la traite et son président, qui est Français, a été entendu dans le cadre de la préparation du rapport ;

- l'Union européenne n'est pas en reste, à travers la directive 2011/36/UE relative à la prévention de la traite, la Stratégie en vue de l'éradication de la traite pour la période 2012-2016 et la mise en place d'une coordinatrice, Myria Vassiliadou, que nous avons rencontrée en septembre 2015, dont la mission est notamment d'améliorer la coopération et la cohérence des actions menées par les institutions européennes et les États membres en ce domaine ;

- enfin, il convient de mentionner le protocole de l'OIT sur le travail forcé, qui vise à mieux prévenir et à renforcer la lutte contre le travail forcé, notamment dans le contexte de la traite des êtres humains. Le Sénat a adopté le 28 janvier dernier le projet de loi autorisant la ratification de ce protocole, qui a été transmis à l'Assemblée nationale.

Le travail forcé constituant l'une des formes de la traite, l'une de nos recommandations, qui devrait d'ailleurs être satisfaite d'ici la fin du mois de mars, est d'adopter au plus vite cet instrument juridique.

Je voudrais maintenant plus particulièrement insister sur l'action internationale de notre pays pour lutter contre la traite. La France étant à la fois un pays de destination et de transit de la traite, elle mène une action diplomatique volontariste pour lutter contre ce phénomène, qui repose sur une approche globale (prévention, répression et accompagnement des victimes) associant l'ensemble des acteurs (justice, forces de l'ordre, services sociaux, société civile), autour de trois axes : la promotion de la ratification des conventions internationales par l'ensemble des États parties et leur pleine mise en œuvre ; la participation dans les instances internationales, à travers, par exemple, des contributions à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ; la conduite d'action de coopération multilatérale et bilatérale.

Dans le contexte budgétaire actuel, on constate une réduction des moyens du ministère des affaires étrangères. Cette tendance obère la capacité de suivi, d'influence et d'action de notre diplomatie dans le domaine de la lutte contre la traite.

En matière d'action internationale, nous recommandons donc au Gouvernement de poursuivre la promotion, dans les enceintes internationales, de la ratification par tous les États des conventions visant à lutter contre la traite des êtres humains, dans toutes ses dimensions, et de maintenir, voire d'augmenter, les contributions à l'ONUDC et aux instances internationales compétentes en matière de lutte contre la traite.

Enfin, pour conclure, je souhaiterais dire deux mots de l'exemple britannique, qui nous a été présenté par une délégation de personnes membres de la Fondation pour la lutte contre la traite des êtres humains et l'esclavage (Human Trafficking Foundation), que nous avons reçue au Sénat le 13 janvier dernier. Leur action pourrait en effet constituer une source d'inspiration possible pour notre pays en matière de lutte contre la traite.

Le Parlement britannique a adopté en mars 2015 le Modern Slavery Act, loi contre l'esclavage moderne qui vise à améliorer la protection des victimes et à alourdir les sanctions applicables. Elle comprend aussi une section relative à la transparence des chaînes d'approvisionnement des entreprises, le but étant d'instaurer une logique vertueuse dans laquelle la transparence sur les fournisseurs entraînera de facto une hausse des standards en matière de lutte contre la traite.

Le Royaume-Uni a également adopté en novembre 2014 un plan stratégique pour les années 2015 à 2017, et nommé un commissaire indépendant en charge de la lutte contre l'esclavage moderne.

Les membres de la fondation que nous avons rencontrés œuvrent depuis plusieurs années pour établir un réseau de parlementaires de tous les pays européens susceptibles d'agir contre la traite des êtres humains, et comptent sur le Sénat pour faire vivre cette dynamique en France. Ils nous ont invités à venir présenter les conclusions de notre rapport à Londres.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – *La parole est à Mireille Jouve pour évoquer le cadre juridique national de la lutte contre la traite et le contenu du premier plan national.*

Mme Mireille Jouve, co-rapporteuse. – *L'arsenal juridique national de lutte contre la traite des êtres humains est relativement complet. Il tire les conséquences, dans notre droit, des principaux instruments internationaux que nous a présentés Joëlle Garriaud-Maylam.*

Pour autant, la définition actuelle de la traite des êtres humains, telle qu'elle figure dans le code pénal, bien que récemment élargie à plusieurs formes d'exploitation (travail forcé, réduction en servitude, réduction en esclavage), n'intègre pas le cas des mariages forcés, alors que, comme l'a souligné l'ambassadrice Michèle Ramis, « le mariage forcé est souvent une porte d'entrée dans la traite ».

Nous recommandons donc qu'une référence explicite complète la définition de la traite à l'article 225-4-1 du code pénal.

Au-delà de la définition de la traite et des sanctions applicables, notre arsenal législatif prévoit un certain nombre de droits au profit des victimes de la traite : des droits sociaux, un accueil sécurisant, dont nous parlera Brigitte Gonthier-Maurin, et une protection accrue en matière d'entrée et de séjour.

Sur ce dernier point, je rappelle que l'article L. 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit la délivrance d'une carte de séjour temporaire à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse de traite. Cette carte est renouvelée pendant la durée de la procédure pénale et, 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.

Dans les faits, les victimes de la traite restent insuffisamment informées de leurs droits en ce domaine, et on constate des pratiques hétérogènes selon les préfectures. Une instruction du ministère de l'intérieur datant de mai 2015 devrait

permettre d'améliorer la situation, mais on ne peut encore dresser un bilan de son efficacité.

C'est pourquoi, nous recommandons une harmonisation des pratiques préfectorales en ce qui concerne la délivrance des titres de séjour au profit des victimes de la traite.

J'en viens maintenant à la MIPROF et au premier plan d'action national contre la traite. La mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), créée en 2013, assure la coordination nationale en matière de lutte contre la traite, conformément à la convention de Varsovie.

Malgré son champ d'action très étendu, elle ne dispose pas de crédits spécifiques pour conduire son action, qui est entravée par des moyens budgétaires et humains insuffisants. En outre, la logique interministérielle, qui devrait impliquer les ministères de l'intérieur, de la justice et des affaires sociales en particulier, paraît devoir être renforcée.

En effet, son champ de compétences requiert un travail de coopération étroit entre les différents services des ministères, ainsi qu'une approche pluridisciplinaire, qui vaut d'ailleurs tant pour la traite que pour les violences conjugales.

C'est pourquoi nous recommandons le rattachement de la MIPROF au Premier ministre.

La MIPROF a été chargée de préparer le premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains pour la période 2014-2016, qui marque l'instauration d'une politique publique à part entière en ce domaine.

Présenté en mai 2014, ce plan constitue une réelle avancée car il définit pour la première fois les fondements d'une politique publique transversale de lutte contre la traite sous toutes ses formes, en retenant une approche intégrée qui englobe la prévention, la protection et la répression.

Il contient 23 mesures, réparties entre trois grandes priorités :

- identifier les victimes pour mieux les protéger (11 mesures) ;*
- poursuivre et démanteler les réseaux de la traite (8 mesures) ;*
- faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière (4 mesures).*

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) a été nommée rapporteur indépendant, chargée de mener l'évaluation de cette politique.

Or, le plan n'est que partiellement mis en œuvre, en raison de moyens insuffisants. Il faut espérer que la promulgation de la loi sur le système prostitutionnel permettra de renforcer les moyens budgétaires de la MIPROF.

Nous recommandons donc de garantir les moyens budgétaires et humains nécessaires pour permettre la mise en œuvre des 23 mesures du plan.

Nous rappelons aussi que, en matière de traite, nous n'en sommes qu'au tout premier plan d'action. On peut donc espérer que les efforts réels entrepris par les pouvoirs publics produiront progressivement des résultats tangibles, au même titre que les progrès réalisés en matière de violences faites aux femmes, après quatre plans interministériels successifs.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – *Brigitte Gonthier-Maurin va nous présenter le rôle des associations dans la lutte contre la traite des êtres humains.*

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, co-rapporteuse. – *En effet, madame la présidente, c'est un sujet qui me tient particulièrement à cœur. Nous le savons bien à la délégation, les associations représentent des partenaires indispensables de la lutte contre toutes les violences faites aux femmes. La lutte contre la traite des êtres humains n'échappe pas à ce constat et les associations effectuent dans ce domaine un indispensable travail d'expertise et de proximité sur le terrain, qui leur permet d'accompagner les victimes avec l'humanité que requiert leur situation de très grande vulnérabilité.*

En effet, elles leur offrent un accueil et une écoute privilégiés, une information primordiale sur leurs droits, une aide psychologique et sociale, et, si nécessaire, sont en mesure de les orienter vers des services spécialisés.

N'oublions pas que les victimes sont souvent en situation de stress post traumatique et qu'un accueil purement institutionnel ne suffit pas.

Les associations jouent également le rôle de « lanceurs d'alerte » susceptibles d'identifier les failles constatées sur le terrain dans la politique publique, et de détecter les points d'urgence ou de vigilance particuliers.

Par exemple, au cours de la table ronde du 25 novembre organisée par la délégation, l'un des participants a mis en évidence une identification insuffisante de la problématique de la traite des êtres humains dans les départements d'outre-mer, ce qui a pour conséquence, dans ces territoires, une absence de prise en charge des victimes et de formation des professionnels.

Nous avons rencontré ces associations, et vous les connaissez pour la plupart, mais je tiens à les citer pour leur rendre hommage : Hors la Rue, l'Amicale du Nid, ECPAT France, le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM), le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », le dispositif national Ac.Sé (accueil sécurisant) et France Terre d'Asile.

Je souhaiterais présenter plus particulièrement les deux dernières d'entre elles, dont j'ai pu constater le rôle décisif sur le terrain, au cours de deux déplacements.

Tout d'abord, le dispositif national Ac.Sé a été créé en 2001 par l'association ALC, qui en assure la coordination nationale. Il repose sur un réseau de 70 associations et centres d'hébergement, répartis sur 40 départements. Il a notamment pour vocation de mettre à l'abri et de prendre en charge de manière globale de jeunes femmes victimes de réseaux criminels et de proxénétisme, qu'elles

soient françaises ou étrangères, en situation régulière ou irrégulière. Il fonctionne sans condition de coopération dans des procédures judiciaires.

Avec Hélène Conway-Mouret, nous nous sommes rendues à Nice le 15 janvier 2016 où nous avons rencontré les bénévoles de l'Association ALC-dispositif national Ac.Sé. Nous avons également pu visiter et rencontrer les équipes du Centre d'hébergement et de réinsertion sociale des Lucioles.

Nous avons constaté que le dispositif Ac.Sé a fait la preuve de son efficacité, la diversification des modalités d'accueil permettant dans la plupart des cas de répondre aux besoins spécifiques de chaque victime. Par exemple, en 2014, la coordination du dispositif Ac.Sé a été sollicitée pour 79 demandes d'orientation, en provenance de 23 villes différentes.

J'en viens maintenant à l'association France Terre d'Asile. Je rappelle qu'elle a été fondée en 1970 et qu'elle a pour principal objectif le maintien et le développement de l'asile, en visant à garantir en France l'application de toutes les conventions internationales pertinentes en ce domaine. Elle soutient à ce titre des actions en faveur des réfugiés, de l'intégration des migrants et de l'accompagnement et de la protection des mineurs isolés étrangers. Elle nous a servi de guide au cours de notre visite dans la « jungle » de Calais que je qualifierais d'éprouvante.

Je veux rendre ici un hommage tout particulier aux membres de cette association qui effectuent un travail extrêmement difficile, dans le contexte actuel de crise migratoire, œuvrant en faveur de populations extrêmement vulnérables et démunies, plus particulièrement des femmes et des enfants. Je suis pour ma part très inquiète car je crains que le démantèlement des camps ait pour conséquence de dégrader encore les conditions de survie des hommes et des femmes qui s'y trouvent.

L'association France Terre d'Asile a proposé la mise en œuvre d'un projet d'identification, d'information et d'orientation des victimes de la traite dans le Calaisis sur une période de dix-huit mois, qui s'inscrit dans le cadre du plan national et qui doit s'appuyer sur une coordination étroite avec les acteurs locaux et nationaux, institutionnels et associatifs.

Pour autant, malgré leur rôle incontournable, leur expertise et leur expérience du terrain, les associations ne sont pas toujours suffisamment sollicitées dans le cadre de la politique de lutte contre la traite des êtres humains.

Nous recommandons en conséquence de recourir plus systématiquement à l'expertise du secteur associatif pour définir les outils visant à identifier, à accompagner et à protéger les victimes.

Les besoins sont immenses et les associations font face à un manque de moyens susceptibles d'entraver leur capacité d'action dans la durée. Le manque de visibilité et l'incertitude pesant sur leurs subventions publiques peuvent aller jusqu'à remettre en cause leur pérennité, comme nous l'a rappelé l'un des participants à la table ronde du 25 novembre 2015.

Face à ce constat, nous recommandons une sanctuarisation dans la durée des moyens budgétaires et humains qui leur sont attribués.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – Je vous remercie, ma chère collègue. Je vais vous présenter la contribution de Corinne Bouchoux, excusée pour raisons de santé, à qui j'adresse en notre nom à tous et toutes des vœux de prompt rétablissement.

L'intervention de Corinne Bouchoux concerne les perspectives d'amélioration de la gouvernance de la lutte contre la traite des êtres humains.

Si une politique publique à part entière de lutte contre la traite des êtres humains s'est mise en place, avec la création de la MIPROF et le lancement du premier plan d'action national, ce qui constitue de réelles avancées, nous avons néanmoins identifié plusieurs points qui demeurent perfectibles :

- un recours encore trop rare à la qualification de traite des êtres humains par les magistrats, au regard de l'ampleur du phénomène. Par exemple, entre mai et janvier 2015, seules 45 infractions de traite des êtres humains ont été constatées, contre 313 en matière de proxénétisme et 100 en matière de conditions de travail et d'hébergement indignes.

Ce recours encore limité à l'infraction de traite est dommageable, dans la mesure où l'incrimination de traite couvre un champ plus large et un plus grand nombre de situations que celle de proxénétisme. Cette défaillance est liée à la complexité de cette infraction dont les magistrats ne sont pas suffisamment familiers, même si on constate de réelles avancées, notamment en région parisienne. Une circulaire de politique pénale ayant été diffusée en janvier 2015 pour rappeler aux magistrats l'intérêt de recourir à cette qualification, on peut espérer des progrès en ce domaine.

- Deuxième marge de progression possible identifiée par le rapport : une formation encore insuffisante des différents professionnels susceptibles d'être en contact avec des victimes de la traite.

Comme en matière de violences conjugales, nous sommes parvenues au constat que la formation des professionnels concernés est perfectible, et qu'elle aboutit à une mobilisation insuffisante des services dans la lutte contre la traite des êtres humains et à une identification trop lacunaire de ses victimes, notamment s'agissant des mineur-e-s sous emprise. Nous recommandons en conséquence de renforcer la formation des différents professionnels (magistrats, police, gendarmes, professionnels de santé, inspecteurs du travail, services sociaux, personnel hospitalier et services de police aux frontières) aux différents aspects de la traite des êtres humains, dans le cadre de la formation initiale et continue.

En outre, afin d'accompagner les magistrats et de renforcer le volet répressif de la lutte contre la traite des êtres humains, nous recommandons la mise en place d'un référent dédié au sein des parquets les plus concernés par cette problématique.

- Troisième aspect susceptible d'amélioration : l'absence d'outils adaptés au cas des mineur-e-s victimes de la traite, malgré une réelle prise en compte de cette problématique par les pouvoirs publics.

La prise en charge des mineur-e-s victimes de la traite pâtit de plusieurs lacunes : accès insuffisant à l'assistance d'un tuteur (les associations ont particulièrement insisté sur ce point et sur la nécessité d'y remédier), manque d'accueil sécurisant, inadaptation du système de l'aide sociale à l'enfance (ASE), que connaît bien Michelle Meunier, absence d'office spécialisé en matière d'exploitation des mineur-e-s.

Les pouvoirs publics sont conscients de cet enjeu, dans un contexte où l'on constate notamment un abaissement préoccupant de l'âge des victimes. Ainsi, le plan d'action national prévoit l'expérimentation, à Paris, d'un accueil sécurisant pour les mineurs, qui pourrait être étendu à l'ensemble du territoire si elle est concluante. C'est une mesure importante, mais qui requiert des financements adéquats.

Au regard de tous ces constats, nous recommandons la désignation d'un tuteur formé à la question de la traite pour les mineur-e-s isolé-e-s étrangers et pour les mineur-e-s en danger dans leur milieu familial, victimes ou potentiellement victimes de la traite.

En outre, nous soutenons avec intérêt l'expérimentation en cours en matière d'accueil sécurisant pour les mineur-e-s et souhaitons sa généralisation si elle s'avère concluante.

- Quatrième axe d'amélioration : une sensibilisation insuffisante du grand public au phénomène de la traite des êtres humains dans toutes ses dimensions, qui demeure encore mal appréhendé.

Or, plusieurs anecdotes racontées par nos interlocuteurs ont mis en évidence que la société civile peut aider à identifier les victimes et à rompre leur isolement.

Nous invitons donc les pouvoirs publics à faire de la lutte contre la traite une grande cause nationale – comme l'ont été les violences faites aux femmes – et à lancer le plus rapidement possible une campagne de sensibilisation du grand public aux différentes formes de traite. En outre, nous recommandons la prise en compte de la traite dans les programmes d'enseignement.

- Cinquième point d'amélioration, une connaissance statistique encore trop limitée du phénomène de la traite, alors qu'il est primordial de pouvoir disposer de données statistiques fiables sur ce phénomène. Le dispositif statistique repose actuellement sur deux offices principaux, l'un spécialisé sur les questions de prostitution, et l'autre sur celles de travail illégal. Nous recommandons de confier à la MIPROF un rôle de coordination des publications des offices existants.

Je donne donc la parole à Hélène Conway-Mouret pour exposer le lien entre la question de la traite des êtres humains et la crise des migrants.

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse. – *Merci, madame la présidente.*

Nous traversons actuellement une période de régression, voire de menaces concernant les droits des femmes partout dans le monde et nous devons contribuer à une prise de conscience, qui me semble tarder, des dangers liés à cette dégradation.

Nous devons nous réjouir que le Parlement européen ait consacré la Journée internationale des droits des femmes, hier, à la question des femmes réfugiées et demandeuses d'asile. La commission des droits de la femme et de l'égalité des genres a consacré en février un rapport à cette question, présenté par Mary Honeyball. Ce document souligne le lien entre traite, trafic des êtres humains et violences sexuelles. Il constate que l'intervention des passeurs et l'utilisation d'itinéraires de migration peu sûrs engendrent des problèmes spécifiques pour les femmes, plus particulièrement des risques importants de violences sexuelles. Il relève des cas de violences et d'abus sexuels tant pendant le voyage des migrants que dans les centres d'accueil en Europe.

C'est un fait, la crise migratoire actuelle a des conséquences sur la traite des êtres humains. En effet, tous les éléments sont réunis pour favoriser l'expansion des réseaux de traite : des populations généralement jeunes, démunies, en situation de vulnérabilité extrême, souvent cachées pour fuir les services administratifs ou policiers qui pourraient entraver leur périlleux parcours vers le pays où ils espèrent trouver refuge et travail.

Si la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants sont deux phénomènes juridiquement distincts, comme le souligne le rapport, on ne peut ignorer la porosité existant entre les deux notions, qui a d'ailleurs été soulignée par les ambassadrices Michèle Ramis et Patrizianna Sparacino-Thiellay : la vulnérabilité des migrants peut les faire « tomber » aux mains de réseaux de traite, et il est parfois difficile de distinguer ces deux formes de trafics.

C'est malheureusement ce que nous avons pu constater sur le terrain, au cours d'un déplacement à Calais, le 11 janvier 2016, à l'invitation de France Terre d'Asile. Ce camp aux conditions de vie infrahumaines, en cours de démantèlement partiel depuis le 29 février dernier, peut être qualifié « d'enfer » pour des migrants en situation d'extrême fragilité.

Le risque de traite des êtres humains est bel et bien une réalité dans les camps, au point que France Terre d'Asile a mis en place à Calais une structure dédiée à la lutte contre la traite des êtres humains, comme le rappelait Brigitte Gonthier-Maurin. Le fait de pouvoir ouvrir des solutions d'hébergement spécifiques permet à mon avis la protection des personnes contre les réseaux mafieux. Les femmes et les jeunes filles se retrouvent parfois, dans ces camps, dans des situations de détresse terrible, comme a pu en témoigner l'association Gynécologie sans frontières.

Autre problème, les victimes de la traite sont particulièrement difficiles à identifier dans la mesure où les migrants se trouvent bien souvent dans une situation clandestine qui leur fait craindre toute démarche officielle pour sortir de la traite.

Dans ce contexte, nous recommandons la création, de toute urgence, des cinquante postes de médiateurs culturels prévus par le plan d'action national, des intermédiaires connaissant la langue et la culture des migrants s'avérant essentiels pour gagner leur confiance.

En outre, l'évaluation des personnes en situation de vulnérabilité par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) est aujourd'hui insuffisante dans la mesure où le questionnaire défini à l'arrêté du 23 octobre 2015, sur lequel se basent ses agents, est incomplet. Il ne mentionne qu'un nombre partiel de vulnérabilités limitées à la grossesse, la maladie ou le handicap. Plusieurs catégories de personnes vulnérables ne sont pas visées, parmi lesquelles les victimes de traite, qui ne seront identifiées que si elles font expressément état d'un besoin de prise en charge spécifique.

Cette absence de recherche systématique des victimes de traite parmi les demandeurs d'asile constitue une carence non négligeable dans notre système d'accueil, qui limite très fortement l'identification précoce des victimes potentielles. Nous recommandons donc que soit complété le questionnaire de l'OFII de façon à prévoir des questions relatives à toutes les situations de vulnérabilités visées au deuxième alinéa de l'article L. 744-6 du CESEDA.

S'agissant de la question du traitement des demandes d'admission des victimes de la traite, notre déplacement à Nice nous a confortées dans l'idée qu'il faut renforcer la coordination des acteurs pour une instruction plus rapide des dossiers. Nous avons été favorablement impressionnées par le dispositif de coordination des acteurs concourant à la lutte contre la traite des êtres humains mis en place à la préfecture des Alpes-Maritimes, et nous suggérons ainsi que cet exemple soit largement diffusé par le ministère de l'Intérieur.

Pour compléter ces propos sur les conséquences de la crise des migrants sur la traite des êtres humains, je souhaiterais également vous faire part des enseignements que j'ai tirés d'un entretien avec plusieurs expertes du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) de l'ONU en décembre :

- la création de « hot spots » où sont enregistrés les migrants dans le pays où ils arrivent atteint ses limites car il ne s'agit généralement pour eux que d'un pays de transit (voir les migrants arrivant à Calais qui souhaitent à tout prix rejoindre l'Angleterre) ;

- une solution à encourager pourrait être d'essayer de limiter à la source les départs par la répression des trafics dans le cadre de législations nationales plus rigoureuses ; cela semble déjà être le cas par exemple au Soudan où la législation s'est considérablement durcie ;

- les observations de terrain confirment que les migrants sont généralement des hommes, jeunes et célibataires, ensuite rejoints par leur famille, mais de plus en plus souvent accompagnés d'enfants. Il y a là incontestablement un danger potentiel pour ces enfants, si l'on se réfère au fait que 10 000 mineurs non accompagnés auraient disparu après leur enregistrement à leur arrivée en Europe, selon Europol, depuis un an et demi, ce qui laisse craindre leur exploitation, notamment sexuelle, par le crime organisé ;

- les passeurs se transforment en trafiquants pour diversifier leurs ressources et le trafic d'êtres humains s'insère dans tous les trafics mafieux ;

- une difficulté notable à prendre en compte tient à l'approche différente de la place et du rôle des femmes dans les pays d'origine des migrants : une réflexion

sur l'intégration de ces populations est donc cruciale. Une formation à nos valeurs, et en particulier à l'importance de l'égalité entre les hommes et les femmes doit leur être dispensée en vue de leur intégration.

Pour conclure cette présentation polyphonique de nos travaux, je souhaiterais insister sur un point plus général de vigilance qui a été porté à notre attention par l'ambassadrice Patrizianna Sparacino-Thiellay : une tendance de fond au « grignotage » des droits des femmes dans les enceintes internationales serait à l'œuvre, à travers une série de revendications relativistes liées à la religion et à la tradition, y compris au sein du bloc occidental. L'une de nos recommandations appelle donc le Gouvernement à maintenir la vigilance de la diplomatie française dans la défense des droits des femmes au niveau international, afin de lutter contre cette tendance relativiste qui semble remettre en cause l'universalité des droits acquis.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – Je pense que nous serons d'accord pour proposer à M. le président du Sénat l'inscription à l'ordre du jour de notre assemblée d'un débat sur ce sujet. Je vous propose de lui écrire dès à présent à cet effet.

Avant d'examiner nos recommandations, je vous suggère d'aborder le titre de ce rapport.

Que penseriez-vous de : « Femmes, premières victimes de la traite des êtres humains », ou « Traite des êtres humains : une violence faite aux femmes » ? Nous pourrions aussi choisir « Traite des êtres humains, esclavage moderne : la nouvelle barbarie contre les femmes », ou même « Femmes victimes de la traite des êtres humains : le nouveau visage de la barbarie ».

Mme Catherine Génisson. – Je pense que ces propositions de titre ne tiennent pas compte d'une dimension essentielle de la traite, selon moi : ses conséquences terribles pour les mineurs.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, co-rapporteuse. – Je privilégierais pour ma part le terme d'enfant, de préférence à celui de mineur, car ce dernier renvoie à une logique juridique, alors que les victimes de la traite sont souvent, hélas, de petites filles. Le sort des enfants est lié à celui des femmes ; il faut que cela apparaisse dans le titre.

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse. – Nous avons décidé initialement de centrer notre réflexion sur les femmes, victimes de la traite des êtres humains. Les déplacements auxquels nous avons participé à Calais puis à Nice y étaient d'ailleurs consacrés. Cela me semble normal que le titre reflète ce choix, même si d'autres problématiques, dont la question des mineurs, sont aussi développées dans le rapport. Pour ma part, je suis favorable à « Traite des êtres humains, esclavage moderne : la nouvelle barbarie contre les femmes ».

Mme Laurence Cohen. – Je pense, comme cela a déjà été dit, que nous devons mentionner la situation des mineurs dans le titre. Quant à l'idée de « nouvelle barbarie », je ne suis pas d'accord, on constate malheureusement que cette barbarie s'appuie sur une histoire ancienne... Je propose le titre suivant : « Traite des êtres humains, esclavage moderne : femmes et mineurs, premières victimes ».

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La situation actuelle relève quand même d'une dimension jamais atteinte jusqu'à présent, qu'il s'agisse des réseaux mafieux ou de groupes comme Daech... On a atteint avec ces groupes un niveau à mon avis inégalé de barbarie, même si on a l'impression que le sort fait aux femmes par ces groupes ne suscite pas la révolte universelle que l'on pourrait attendre. On a l'impression que les lycéennes enlevées par Boko Haram ne suscitent plus vraiment d'émotion...

Mme Michelle Meunier. – Je voudrais saluer le travail considérable que représente ce rapport, très complet. Je trouve important que toutes les familles politiques représentées au Sénat y aient participé et s'unissent d'une même voix contre un fléau révoltant. Pour ma part, le titre « Femmes, premières victimes de la traite des êtres humains » me convient.

Mme Annick Billon. – Il me semble pourtant que les conséquences de la traite sur les mineurs ne sont pas occultées par le rapport, qui consacre de longs développements à cette thématique.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – Que diriez-vous de « Traite des êtres humains, esclavage moderne : femmes et mineurs, premières victimes » ?

La délégation adopte donc pour son rapport d'information le titre : Traite des êtres humains, esclavage moderne : femmes et mineurs, premières victimes.

Je vous propose maintenant de passer aux recommandations.

La recommandation 1 concerne le rattachement de la MIPROF aux services du premier ministre.

La recommandation 1 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 2 tend à confier à la MIPROF la coordination des publications des offices existants afin d'améliorer l'information statistique sur le phénomène de la traite des êtres humains.

La recommandation 2 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 3 vise la valorisation de l'expertise du secteur associatif engagé dans la lutte contre la traite des êtres humains.

La recommandation 3 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 4 suggère que la coordination exemplaire des acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains observée dans le département des Alpes-Maritimes puisse être largement diffusée par le ministère de l'intérieur.

La recommandation 4 est adoptée à l'unanimité.

M. Marc Laménie. – Cette recommandation me semble judicieuse, car la lutte contre la traite des êtres humains peut gagner en efficacité, en rassemblant tous les intervenants sous l'autorité du préfet.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 5 appelle à la désignation d'un tuteur formé à la lutte contre la traite des êtres humains, pour les mineurs potentiellement victimes de la traite.

La recommandation 5 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 6 concerne la généralisation de l'expérimentation de l'accueil sécurisant pour les mineurs en cours à Paris.

La recommandation 6 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 7 propose de compléter l'article 225-4-1 du code pénal pour que la définition de la traite fasse explicitement référence aux mariages forcés.

La recommandation 7 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 8 appelle à une l'adoption rapide de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel et du projet de loi autorisant la ratification du protocole relatif à la convention n° 29 de l'OIT.

Mme Maryvonne Blondin. – Cette recommandation sera très vite satisfaite puisque nous examinerons cette proposition de loi pour la dernière fois demain, jeudi 10 mars.

La recommandation 8 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 9 vise l'harmonisation des pratiques préfectorales concernant la délivrance des titres de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains.

La recommandation 9 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 10 tend à modifier le questionnaire visé par le CESEDA pour permettre une meilleur détection des victimes de la traite.

La recommandation 10 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 11 concerne les moyens budgétaires et humains destinés à la mise en œuvre du plan national d'action.

La recommandation 11 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 12 soutient la création des postes de médiateur culturel prévus par le plan d'action.

La recommandation 12 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – *La recommandation 13 vise la sanctuarisation des moyens attribués aux associations qui participent à la lutte contre la traite des êtres humains.*

La recommandation 13 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – *La recommandation 14 concerne le niveau des contributions de la France à l'Organisation des Nations Unies contre la drogue et le crime, et à toutes les organisations internationales compétentes en matière de lutte contre la traite des êtres humains.*

La recommandation 14 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – *Nous abordons les recommandations concernant la diplomatie et l'action internationale de la France.*

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, co-rapporteuse. – *Peut-être pourrions-nous faire remonter la recommandation concernant la nécessaire vigilance vis-à-vis de la défense des droits des femmes au niveau international, actuellement menacée ? Il s'agit à mon avis d'une priorité de premier rang.*

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – *Je suis d'accord. La recommandation 15 appelle à la vigilance de la diplomatie française pour la défense des droits des femmes dans les enceintes internationales, à un moment où une tendance relativiste semble remettre en cause l'universalité de ces droits.*

La recommandation 15, modifiée par un amendement rédactionnel de Mme Catherine Génisson, est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – *La recommandation 16 invite le Gouvernement à promouvoir, dans les enceintes internationales, la ratification par tous les États des conventions internationales portant sur la traite des êtres humains.*

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse. – *Nous devrions compléter cette recommandation par une phrase invitant notre Gouvernement à être vigilant aussi s'agissant de la ratification par notre pays de ces instruments juridiques internationaux.*

La recommandation 16, ainsi complétée, est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – *La recommandation 17 condamne sans appel les pratiques de groupes comme Boko Haram et Daech concernant l'esclavage des femmes et leur exploitation sexuelle et étend cette condamnation à tous les États qui participent directement ou indirectement aux trafics scandaleux qui contribuent à financer ces barbares.*

La recommandation 17, modifiée par un amendement rédactionnel de Mme Catherine Génisson, est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – Nous abordons les recommandations destinées à renforcer la formation des acteurs de la lutte contre la traite et la sensibilisation du grand public.

Mme Laurence Cohen. – Il me semble que, là encore, nous devrions inverser l'ordre de présentation de nos recommandations de manière à formuler en priorité la recommandation relative à la campagne de sensibilisation.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – Je suis d'accord. La recommandation 18 invite donc les pouvoirs publics à déclarer la traite des êtres humains « grande cause nationale » et à promouvoir une campagne d'information destinée au grand public.

La recommandation 18 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 19 vise la mise en place d'un référent « traite des êtres humains » au sein des parquets.

La recommandation 19 est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 20 préconise la prise en compte de la traite des êtres humains dans l'enseignement.

La recommandation 20, modifiée par un amendement rédactionnel de Mmes Michelle Meunier et Laurence Cohen, est adoptée à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – La recommandation 21 concerne le renforcement de la formation des professionnels dans le cadre de la formation initiale et continue.

La recommandation 21 est adoptée à l'unanimité.

Le rapport et les 21 recommandations sont donc adoptés à l'unanimité.

Mme Chantal Jouanno, présidente, co-rapporteuse. – Je me félicite, comme vous tous et toutes, de cette belle unanimité qui caractérise nos travaux. Il est particulièrement important qu'une telle unanimité se manifeste sur tous les sujets concernant l'égalité entre hommes et femmes et la défense des droits des femmes.

ANNEXES

- Annexe 1** Liste des personnes auditionnées.
- Annexe 2** Décret portant création de la MIPROF.
- Annexe 3** Articles du CESEDA et du code de procédure pénale.
- Annexe 4** Extraits du protocole additionnel à la convention de Palerme relatif à la traite.
- Annexe 5** Code pénal : section relative à la traite des êtres humains.
- Annexe 6** Exemple d'une arrestation de trafiquants : communiqué de presse d'Eurojust du 15 juillet 2015.
- Annexe 7** Plan d'action national 2014-2016 contre la traite des êtres humains.
- Annexe 8** Circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains.
- Annexe 9** Instruction du 19 mai 2015.
- Annexe 10** Arrêté du 23 octobre 2015.
- Annexe 11** Comptes rendus des auditions.

Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées

Audition du 22 septembre 2015

- **Mme Myria Vassiliadou** Coordinatrice de l'Union européenne de la lutte contre la traite des êtres humains

Audition du 29 octobre 2015

- **Mme Michèle Ramis** Ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée

Audition du 12 novembre 2015

- **Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay** Ambassadrice pour les droits de l'Homme

Audition du 19 novembre 2015

- **Mme Élisabeth Moiron-Braud** Secrétaire générale de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)¹

¹ Mme Moiron-Braud a été entendue deux fois : le 16 novembre et le 25 novembre 2015.

Table ronde du 25 novembre 2015

- **M. Louis Guinamard** Conseil en communication et plaidoyer international, auteur de *Les nouveaux visages de l'esclavage*
- **Mme Geneviève Colas** Collectif *Ensemble contre la traite des êtres humains*, Secours catholique-Caritas France
- **M. Patrick Hauvuy** Directeur de l'association ALC-dispositif national *Ac.Sé*
- **Mme Federica Marengo** Coordinatrice, association ALC-dispositif national *Ac.Sé*
- **Mme Éléonore Chiossone** Conseillère technique protection de l'enfance, *ECPAT France*
- **Mme Alice Tallon** Chargée de projets, *ECPAT France*
- **Maître David Desgranges** Président du *Comité contre l'esclavage moderne (CCEM)*
- **Mme Élisabeth Moiron-Braud** Secrétaire générale de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)¹
- **Mme Florence Boreil** Associée à la protection, Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (*UNHCR*)
- **Mme Coralie Capdeboscq** Chef de file du groupe de référents « Traite des êtres humains », Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)
- **Mme Fatiha Mlati** Directrice de l'intégration, coordinatrice de la question du genre et du retour volontaire de *France Terre d'Asile*

¹ Mme Moiron-Braud a été entendue deux fois : le 16 novembre et le 25 novembre 2015.

Table ronde du 14 janvier 2016

- **Mme Véronique Degermann** Procureur adjoint en charge de la division antiterroriste et de la lutte contre la criminalité organisée au parquet de Paris
- **Mme Bénédicte Lavaud-Legendre** Chargée de recherche au CNRS
- **M. Hervé Henrion-Stoffel** Conseiller juridique à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH)
- **Mme Cécile Riou-Batista** Coordinatrice sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains et conseillère pour les questions d'éthique, de société et d'éducation aux droits de l'homme à la CNCDDH

Réunion à Genève, le 4 décembre 2015, entre Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse, et des responsables du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

- **Mme Janice Lyn Marshall** Deputy Director, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)
- **Mme Rebecca Eapen** Senior Adviser - Gender equality (UNHCR)
- **Mme Margriet Veenma** Senior Adviser - Sexual gender based violence (UNHCR)

Audition des co-rapporteuses, le 9 décembre 2015

- **M. Nicolas Le Coz** Président du GRETA

Visite d'une délégation britannique au Sénat, le 13 janvier 2016

Rencontre avec **Sir Anthony Steen**, président de la Fondation pour la lutte contre la traite des êtres humains (*Human Trafficking Foundation*), **Mme la Baronne Elizabeth Butler-Sloss**, membre de la fondation, **Sir John Randall**, vice-président de la fondation et **M. Euan Fraser**, chargé de communication à la fondation.

Annexe 2 – Décret portant création de la MIPROF

5 janvier 2013 JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES DROIT DES FEMMES

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

NOR : DFEX1242343D

Publics concernés : administrations, ensemble de la population.

Objet : création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : 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. Cette mission a pour objet de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux violences faites aux femmes. Elle contribuera également à l'évaluation des dispositifs nationaux et locaux en matière de violences faites aux femmes ainsi qu'à l'animation des acteurs publics et privés intervenant dans la lutte contre ces violences. En lien avec les ministères concernés, la mission définira un plan de sensibilisation et de formation des professionnels sur les violences faites aux femmes. Elle assurera par ailleurs la coordination nationale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, conformément à la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005. Pour son fonctionnement, la mission s'appuie sur les personnels du ministère des droits des femmes et bénéficie de personnels mis à sa disposition par les départements ministériels concernés. Pour l'exercice de ses attributions, la mission constitue auprès d'elle un comité d'orientation, composé de représentants des collectivités territoriales, de représentants de l'État, de personnalités qualifiées et de représentants de structures locales intervenant en matière de violences faites aux femmes.

Références : le décret peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et de la ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement,

Vu le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

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.

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'Etat, 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.

La mission élabore son programme de travail, qu'elle soumet au ministre chargé des droits des femmes.

Art. 3. – Les crédits nécessaires au fonctionnement de la mission interministérielle sont inscrits au budget du ministère des droits des femmes.

La mission dispose de personnels du ministère chargé des droits des femmes et de personnels mis à la disposition de ce ministère par les départements ministériels concernés.

Art. 4. – Pour la collecte des données et études relatives aux violences faites aux femmes, les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que les associations contribuant à la protection des femmes victimes de violences communiquent à la mission, dans des conditions définies par voie de conventions, les informations agrégées dont elles disposent, sous réserve de l'application des dispositions législatives imposant une obligation de secret.

La mission fait connaître ses besoins aux administrations et établissements publics de l'État afin qu'ils soient pris en compte dans leurs programmes d'études et leurs travaux statistiques.

Art. 5. – Pour l'exercice de sa mission d'animation locale de la politique de protection des femmes contre les violences et de définition du cahier des charges du plan de sensibilisation et de formation des professionnels sur les violences faites aux femmes, la mission conclut toute convention utile avec les organismes publics et privés compétents.

Art. 6. – Pour l'exercice de sa mission de coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains, la mission est chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 en liaison avec le groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA).

Art. 7. – La mission constitue auprès d'elle un comité d'orientation

composé comme suit : 1° Trois représentants des collectivités territoriales :

- a) Un représentant des régions, désigné par l'Association des régions de France ;
- b) Un représentant des départements, désigné par l'Assemblée des départements de France ;
- c) Un représentant des communes et intercommunalités, désigné par l'Association des maires de France ;

2° Trois représentants de structures locales intervenant en matière de violences faites aux femmes, nommés par le ministre chargé des droits des femmes ;

3° Six personnalités qualifiées choisies à raison de leur compétence et de leur expérience, nommées par le ministre chargé des droits des femmes ;

4° Des représentants de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat :

- le directeur général de la cohésion sociale ou son représentant ;
- le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ou son représentant ;
- le directeur général de l'offre de soins ou son représentant ;
- le directeur général des affaires politiques et de sécurité ou son représentant ;
- le directeur général de l'enseignement scolaire ou son représentant ;

- le directeur général du travail ou son représentant ;
- le directeur général de la police nationale ou son représentant ;
- le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;
- le directeur des affaires criminelles et des grâces ou son représentant ;
- le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance ou son représentant ;
- le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
- le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration ou son représentant ;
- le directeur de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice ou son représentant.

Art. 8. - Le comité d'orientation contribue à la définition des grandes orientations de la mission interministérielle.

Il est réuni au moins deux fois par an, sur proposition du secrétaire général de la mission, qui fixe l'ordre du jour de ses travaux et en assure la préparation et le suivi.

Art. 9. - Les fonctions des membres du comité d'orientation ne donnent pas lieu à rémunération. Les frais de déplacement et de séjour sont remboursés dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux personnels civils de l'Etat.

Art. 10. - Le présent décret peut être modifié par décret.

Art. 11. - Le Premier ministre et la ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 3 janvier 2013.

FRANÇOIS HOLLANDE

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
JEAN-MARC AYRAULT

*La ministre des droits des femmes,
porte-parole du Gouvernement,*
NAJAT VALLAUD-BELKACEM

Annexe 3 – Articles du CESEDA et du code de procédure pénale

Article L. 316-1 du CESEDA

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.

Article L. 744-6 du CESEDA

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. Ces besoins particuliers sont également pris en compte s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile. 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 spécifique des personnes vulnérables.

L'évaluation de la vulnérabilité vise, en particulier, à identifier les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de 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, telles que des mutilations sexuelles féminines.

L'évaluation de la vulnérabilité du demandeur est effectuée par des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ayant reçu une formation spécifique à cette fin.

Lors de l'entretien, le demandeur est informé de sa possibilité de bénéficier de l'examen de santé gratuit prévu à l'article L. 321-3 du code de la sécurité sociale.

Les informations attestant d'une situation particulière de vulnérabilité sont transmises, après accord du demandeur d'asile, par l'Office français de l'immigration et de l'intégration à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. L'évaluation de la vulnérabilité par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ne préjuge pas de l'appréciation par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides de la vulnérabilité du demandeur en application de l'article L. 723-3 ou du bien-fondé de sa demande. (...).

Article 706-57 du code de procédure pénale

Les personnes à l'encontre desquelles il n'existe aucune raison plausible de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction et qui sont susceptibles d'apporter des éléments de preuve intéressant la procédure peuvent, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, déclarer comme domicile l'adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie. Si la personne a été convoquée en raison de sa profession, l'adresse déclarée peut être son adresse professionnelle.

L'adresse personnelle de ces personnes est alors inscrite sur un registre coté et paraphé, qui est ouvert à cet effet.

Article 706-58 du code de procédure pénale

En cas de procédure portant sur un crime ou sur un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, lorsque l'audition d'une personne visée à l'article 706-57 est susceptible de mettre gravement en danger la vie ou l'intégrité physique de cette personne, des membres de sa famille ou de ses proches, le juge des libertés et de la détention, saisi par requête motivée du procureur de la République ou du juge d'instruction, peut, par décision motivée, autoriser que les déclarations de cette personne soient recueillies sans que son identité apparaisse dans le dossier de la procédure. Cette décision n'est pas susceptible de recours, sous réserve des dispositions du deuxième alinéa de l'article 706-60. Le juge des libertés et de la détention peut décider de procéder lui-même à l'audition du témoin.

La décision du juge des libertés et de la détention, qui ne fait pas apparaître l'identité de la personne, est jointe au procès-verbal d'audition du témoin, sur lequel ne figure pas la signature de l'intéressé. L'identité et l'adresse de la personne sont inscrites dans un autre procès-verbal signé par l'intéressé, qui est versé dans un dossier distinct du dossier de la procédure, dans lequel figure également la requête prévue à l'alinéa précédent. L'identité et l'adresse de la personne sont inscrites sur un registre coté et paraphé, qui est ouvert à cet effet au tribunal de grande instance.

Annexe 4 – Extraits du protocole additionnel à la convention de Palerme relatif à la traite

Article 2

Objet

Le présent Protocole a pour objet:

- a) De prévenir et de combattre la traite des personnes, en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants;
- b) De protéger et d'aider les victimes d'une telle traite en respectant pleinement leurs droits fondamentaux; et
- c) De promouvoir la coopération entre les États Parties en vue d'atteindre ces objectifs.

Article 3

Terminologie

Aux fins du présent Protocole:

- a) 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 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 ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes;
- b) Le consentement d'une victime de la traite des personnes à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'alinéa a) du présent article, est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés à l'alinéa a) a été utilisé;
- c) Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont considérés comme une "traite des personnes" même s'ils ne font appel à aucun des moyens énoncés à l'alinéa a) du présent article;
- d) Le terme "enfant" désigne toute personne âgée de moins de 18 ans.

Article 4

Champ d'application

Le présent Protocole s'applique, sauf disposition contraire, à la prévention, aux enquêtes et aux poursuites concernant les infractions établies conformément à son article 5, lorsque ces infractions sont de nature transnationale et qu'un groupe criminel organisé y est impliqué, ainsi qu'à la protection des victimes de ces infractions.

Article 5
Incrimination

1. Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale aux actes énoncés à l'article 3 du présent Protocole, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement.

2. Chaque État Partie adopte également les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale:

a) Sous réserve des concepts fondamentaux de son système juridique, au fait de tenter de commettre une infraction établie conformément au paragraphe 1 du présent article;

b) Au fait de se rendre complice d'une infraction établie conformément au paragraphe 1 du présent article; et

c) Au fait d'organiser la commission d'une infraction établie conformément au paragraphe 1 du présent article ou de donner des instructions à d'autres personnes pour qu'elles la commettent.

**II. Protection des victimes de la traite
des personnes**

Article 6
*Assistance et protection accordées
aux victimes de la traite des personnes*

1. Lorsqu'il y a lieu et dans la mesure où son droit interne le permet, chaque État Partie protège la vie privée et l'identité des victimes de la traite des personnes, notamment en rendant les procédures judiciaires relatives à cette traite non publiques.

2. Chaque État Partie s'assure que son système juridique ou administratif prévoit des mesures permettant de fournir aux victimes de la traite des personnes, lorsqu'il y a lieu:

a) Des informations sur les procédures judiciaires et administratives applicables;

b) Une assistance pour faire en sorte que leurs avis et préoccupations soient présentés et pris en compte aux stades appropriés de la procédure pénale

engagée contre les auteurs d'infractions, d'une manière qui ne porte pas préjudice aux droits de la défense.

3. Chaque État Partie envisage de mettre en œuvre des mesures en vue d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes de la traite des personnes, y compris, s'il y a lieu, en coopération avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile et, en particulier, de leur fournir:

a) Un logement convenable;

b) Des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît, dans une langue qu'elles peuvent comprendre;

c) Une assistance médicale, psychologique et matérielle; et

d) Des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation.

4. Chaque État Partie tient compte, lorsqu'il applique les dispositions du présent article, de l'âge, du sexe et des besoins spécifiques des victimes de la traite des personnes, en particulier des besoins spécifiques des enfants, notamment un logement, une éducation et des soins convenables.

5. Chaque État Partie s'efforce d'assurer la sécurité physique des victimes de la traite des personnes pendant qu'elles se trouvent sur son territoire.

6. Chaque État Partie s'assure que son système juridique prévoit des mesures qui offrent aux victimes de la traite des personnes la possibilité d'obtenir réparation du préjudice subi.

Article 7

*Statut des victimes de la traite des personnes
dans les États d'accueil*

1. En plus de prendre des mesures conformément à l'article 6 du présent Protocole, chaque État Partie envisage d'adopter des mesures législatives ou d'autres mesures appropriées qui permettent aux victimes de la traite des personnes de rester sur son territoire, à titre temporaire ou permanent, lorsqu'il y a lieu.

2. Lorsqu'il applique la disposition du paragraphe 1 du présent article, chaque État Partie tient dûment compte des facteurs humanitaires et personnels.

Article 8

Rapatriement des victimes de la traite des personnes

1. L'État Partie dont une victime de la traite des personnes est ressortissante ou dans lequel elle avait le droit de résider à titre permanent au moment de son entrée sur le territoire de l'État Partie d'accueil facilite et accepte, en tenant dûment compte de la sécurité de cette personne, le retour de celle-ci sans retard injustifié ou déraisonnable.

Annexe 5 – Code pénal :
section relative à la traite des êtres humains

Article 225-4-1

Modifié par LOI n°2013-711 du 5 août 2013 - art. 1

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 € d'amende.

II. - 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 € d'amende.

Article 225-4-2

Modifié par LOI n°2013-711 du 5 août 2013 - art. 1

I. - L'infraction prévue au I de l'article 225-4-1 est punie de dix ans d'emprisonnement et de 1 500 000 € 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 € 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.

Article 225-4-3

Créé par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 32 JORF 19 mars 2003

Créé par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 32

L'infraction prévue à l'article 225-4-1 est punie de vingt ans de réclusion criminelle et de 3 000 000 euros d'amende lorsqu'elle est commise en bande organisée.

Article 225-4-4

Créé par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 32 JORF 19 mars 2003

Créé par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 32

L'infraction prévue à l'article 225-4-1 commise en recourant à des tortures ou à des actes de barbarie est punie de la réclusion criminelle à perpétuité et de 4 500 000 euros d'amende.

Article 225-4-5

Créé par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 32 JORF 19 mars 2003

Créé par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 32

Lorsque le crime ou le délit qui a été commis ou qui devait être commis contre la personne victime de l'infraction de traite des êtres humains est puni d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à celle de l'emprisonnement encouru en application des articles 225-4-1 à 225-4-3, l'infraction de traite des êtres humains est punie des peines attachées aux crimes ou aux délits dont son auteur a eu connaissance et, si ce crime ou délit est accompagné de circonstances aggravantes, des peines attachées aux seules circonstances aggravantes dont il a eu connaissance.

Article 225-4-6

Créé par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 32

Modifié par Loi n°2009-526 du 12 mai 2009 - art. 124

Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2, des infractions définies à la présente section encourrent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38, les peines prévues par l'article 131-39.

Article 225-4-7

Créé par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 32 JORF 19 mars 2003

Créé par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 32

La tentative des délits prévus à la présente section est punie des mêmes peines.

Article 225-4-8

Modifié par LOI n°2013-711 du 5 août 2013 - art. 1

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.

Article 225-4-9

Créé par Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 12 JORF 10 mars 2004

Toute personne qui a tenté de commettre les infractions prévues par la présente section est exempte de peine si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis d'éviter la réalisation de l'infraction et d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices.

La peine privative de liberté encourue par l'auteur ou le complice d'une des infractions prévues à la présente section est réduite de moitié si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, il a permis de faire cesser l'infraction ou d'éviter que l'infraction n'entraîne mort d'homme ou infirmité permanente et d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices. Lorsque la peine encourue est la réclusion criminelle à perpétuité, celle-ci est ramenée à vingt ans de réclusion criminelle.

Annexe 6 – Exemple d’une arrestation de trafiquants Communiqué de presse d’Eurojust du 15 juillet 2015



EUROJUST
The European Union’s Judicial Cooperation Unit
P.O. Box 16183 – 2500 BD The Hague • The Netherlands

10 juillet 2015

Communiqué de presse d’Eurojust

Arrestation de trafiquants d’êtres humains français et bosniaques

La Hayes, Pays-Bas

Le 23 juin, 12 personnes participant au trafic de jeunes filles ont été arrêtées en Bosnie-Herzégovine (BIH) et en France.

Le réseau de trafiquants amenait des filles mineures de Bosnie afin qu’elles commettent des vols, principalement dans le système de transport public parisien. Le réseau a réalisé des profits estimés à plus de 2 million d’euros. Après l’opération, appelée « CD », six enfants et jeunes filles furent placés dans un Centre d’accueil pour enfants en BIH.

Depuis au moins 2012, les personnes arrêtées étaient suspectées de recruter beaucoup de femmes par l’usage de la force physique, de menaces et de violence psychologique. Les fruits de leurs crimes ont été utilisés pour acheter des véhicules de luxe et des propriétés en BIH. Les suspects sont accusés, entre autres, de blanchiment d’argent, de falsification de documents et de toxicomanie.

La France a soutenu la coopération entre la France et la Bosnie contre le réseau par le biais d’une [enquête commune](#), de surveillances, d’interception d’appels téléphoniques, et en s’assurant de l’obtention de perquisitions, de saisies et de mandats d’arrêt, depuis le début des opérations en 2014. Les autorités judiciaires, la police, les ONG, les institutions responsables de la protection juridique des enfants en France et en Bosnie-Herzégovine, et Eurojust ont travaillé en étroite collaboration pour la réussite de cette opération.

Cette affaire d’Eurojust est remarquable pour plusieurs raisons : parmi lesquelles, une équipe commune d’enquête entre la France et la Bosnie a été mise en place pour la première fois, et a été en outre financée par Eurojust. Deux [réunions de coordination](#) ont également été organisées, rassemblant les autorités concernées à La Hayes et Sarajevo.

Un soutien spécifique pour les victimes du réseau a également été prévu¹ (placement, en tant que mesure de protection, dans des centres d’accueil, et désignation de tuteurs pour les mineurs). Dans le cadre de ce projet, les arrestations et les premières mesures de protection des mineurs font partie d’un plan d’action multidisciplinaire franco-Bosniaque établi en mars 2015. Les jeunes délinquants et certaines femmes furent plutôt considérés comme des victimes du réseau que comme des criminels. Ils ont donc été protégés par la loi.

« Cela démontre que la coopération judiciaire avec des États tiers tels que la Bosnie-Herzégovine fonctionne très bien ; ces États sont prêts et capables de gérer les formes les plus avancées et complexes de réseaux criminels organisés. Cette opération étaye également le travail d’Eurojust en aidant les États membres à lutter contre les types de criminalité principaux de l’Union européenne, et souligne la coopération étroite entre la France, la Bosnie et l’ONUDC, qui est essentielle pour la lutte contre la criminalité transfrontalière, » a indiqué M. Cyril Lacombe, l’assistant du représentant de la France.

¹ Dans le cadre d’un projet financé par l’ONUDC (c/CFP-2015-273706 et CF-2015-312444).

**Annexe 7 - Plan d'action national 2014-2016
contre la traite des êtres humains**

Plan d'action national
contre la traite
des êtres humains

(2014-2016)



LIBERTÉ · ÉGALITÉ · FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DES DROITS DES FEMMES,
DE LA VILLE,
DE LA JEUNESSE
ET DES SPORTS

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 constituifs 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 demeure 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 ports 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 PNLT, 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 préfectures 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, élargie 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 1000€ 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-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

Annexe 8 – Circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains NOR : JUSD1501974C

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

*Mesdames et messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel et le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel
Mesdames et messieurs les procureurs de la République*

Pour information

*Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel et le président du tribunal supérieur d'appel
Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance
Monsieur le représentant national auprès d'Eurojust*

Textes sources :

- Convention des Nations-Unies contre la criminalité transnationale organisée et son protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants, du 15 novembre 2000 (dit Protocole de Palerme)
- Convention n°197 du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 (dite Convention de Varsovie entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008)
- 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, articles 225-4-1 et 2 du code pénal, ainsi que ses articles 225-14-1 et 2.

Annexe : 1

La traite des êtres humains (TEH) compte parmi les activités criminelles les plus développées et les plus rémunératrices dans le monde. D'apparence moins risquée que le trafic de drogue ou les vols à main armée, elle viole les droits de l'Homme et exploite l'être humain de multiples manières.

Elle est une réalité tangible et massive, qui déplace des millions d'individus d'un pays à l'autre grâce à l'action de vastes réseaux organisés qui abusent de toutes les formes de vulnérabilité potentielle des personnes concernées.

La traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle est la forme d'exploitation humaine la plus ancienne et la plus répandue. En France, cette forme de traite est aujourd'hui principalement le fait de réseaux étrangers. Grâce à une gestion et une logistique opérationnelles éprouvées, les réseaux de prostitution internationaux déplacent très rapidement leurs victimes d'un bout à l'autre de la France et de l'Europe. Si la prostitution de voie publique se maintient à un niveau constant et assez élevé et concerne principalement les personnes d'origines roumaine, bulgare, africaine et chinoise, se développe fortement une prostitution plus discrète dissimulée derrière des activités telles que les salons de massage. Cette dernière peut s'articuler avec une "cyber-prostitution" sur le point de devenir une institution banalisée. Sa discrétion, son ampleur et la difficulté de détecter l'existence d'un réseau de prostitution derrière la "toile" tendent à faire disparaître la TEH de l'espace public et rendent le travail d'enquête plus difficile.

Le trafic de migrants est une autre forme de traite des êtres humains. À ce titre, la France, pays de destination largement concerné par l'immigration irrégulière issue du Maghreb, de l'Afrique subsaharienne et de l'Europe de l'Est, est devenue une zone de transit majeure pour des migrants irréguliers (Moyen-Orient, Asie ou Corne de l'Afrique) à destination du Royaume-Uni ou des pays scandinaves.

Enfin, plus récente, la multiplication de réseaux organisés de voleurs ou de mendiants, souvent issus des pays d'Europe centrale ou orientale, constitue l'une des manifestations les plus visibles de la TEH dans l'espace public, tant urbain que rural.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Au niveau international, selon l'Office des Nations-Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)¹, 53 % des victimes de la traite des êtres humains sont victimes d'exploitation sexuelle, 40 % sont soumises au travail forcé et 7 % à d'autres formes d'exploitation. 33 % des victimes de la traite dans le monde sont des enfants.

La traite des êtres humains représenterait, selon l'ONUDC et le Conseil de l'Europe, un chiffre d'affaires de plusieurs dizaines de milliards de dollars par an. Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), dans l'économie privée, le travail forcé générerait quant-à-lui 150 milliards de dollars de profits illégaux par an.

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 Eurostat² font état d'une augmentation de près de 12 % du nombre de victimes de la traite des êtres humains entre 2010 et 2012. Cette dernière année, 66 % des victimes étaient soumises à exploitation sexuelle, et la grande majorité (80 %) étaient des femmes et des filles mineures. Sur la période 2010-2012, ce sont plus de 30.000 victimes qui auraient été recensées au sein des pays de l'Union européenne.

Face à ce constat, les réformes et initiatives se sont multipliées pour tenter de lutter le plus efficacement possible contre ce phénomène complexe d'exploitation humaine.

Le 14 mai 2014, le premier *Plan d'action national contre la traite des êtres humains*³ pour la période 2014-2016, a été présenté au Conseil des ministres.

La présente circulaire s'inscrit notamment dans la mise en œuvre de ce plan et dans le prolongement de celle du 19 décembre 2013⁴ ayant dressé une première présentation des dispositions issues de la loi du 5 août 2013.

Après une présentation du renforcement des dispositions pénales relatives aux différentes formes d'exploitation des êtres humains (I), seront donc précisées les orientations de politique pénale visant à consolider la lutte contre ces agissements (II).

I – Le renforcement des dispositions pénales relatives aux différentes formes d'exploitation des êtres humains

A) La consolidation de l'incrimination de traite des êtres humains

1) Définition

La traite des êtres humains, telle qu'elle est envisagée par le Protocole des Nations-Unies du 15 novembre 2000 (Protocole de Palerme), constitue une violation grave des droits de l'homme.

Aux termes de son article 3, la traite des êtres humains est constituée par « *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 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.* » Par le mot « exploitation », il faut entendre toutes formes d'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail ou services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes.

1 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.

2 Commission européenne, Eurostat, *Trafficking in human beings - Statistical working papers - 2014 edition (Traite des êtres humains – documents de travail statistiques – édition 2014)*, Luxembourg, 17 octobre 2014, 142 p.

3 Le Plan est consultable en janvier 2015 sur l'intranet de la direction des affaires criminelles et des grâces, à l'adresse suivante : http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art_pix/Plan_d_action_national_contre_la_traite_des_etres_humains_2014_2016.pdf

4 Circulaire justice NORJUSD1331417C (CRIM-2013-15) « *Présentation des dispositions de droit pénal 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* », datée du 19 décembre 2013.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

La TEH a été prise en compte par le droit national français à la suite de l'intégration de cette notion par :

- la **convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 (convention de Varsovie)** sur la lutte contre la traite d'êtres humains (TEH au sens strict des articles du code pénal (225-4-1 et suivants), proxénétisme, prostitution, exploitation de la mendicité, travail forcé, trafic d'organes...);
- le **protocole additionnel à la convention des Nations-Unies** contre la criminalité transnationale organisée ;
- la **directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Europe du 5 avril 2011** sur la T.E.H., définissant plus complètement le phénomène et englobant d'autres formes d'exploitation comme la mendicité forcée et l'exploitation d'activités criminelles.

Du fait des engagements internationaux de la France, le code pénal a été modifié pour intégrer une infraction spécifique de traite des êtres humains à l'arsenal juridique français relatif à la lutte contre l'esclavage moderne. Ainsi, la traite des êtres humains est aujourd'hui définie et réprimée par les articles 225-4-1 et suivants du code pénal.

Cette définition a été initialement élargie par la loi du 20 novembre 2007, qui est venue compléter le dispositif en prévoyant que la traite des êtres humains pouvait concerner la mise à disposition d'une personne au profit d'un tiers mais aussi pour le compte de l'auteur de l'infraction lui-même, cette dernière hypothèse n'ayant pas été retenue initialement.

Plus récemment, la loi n° 2013-711 du 5 août 2013, transposant la directive précitée, a précisé et modifié les articles 225-4-1 et 225-4-2 du code pénal (définition de la TEH, en incluant désormais le travail forcé et la servitude) et a ajouté les articles 225-14-1 et 225-14-2 (création des infractions de travail forcé et de servitude et peines associées). En outre, la loi a créé un nouvel article 225-4-8 du code pénal qui permet la poursuite des faits de **traite des êtres humains commis par des Français à l'étranger** quand bien même la législation locale n'incrimine pas de tels faits et sans qu'il soit besoin d'une plainte des victimes ou d'une dénonciation de l'État où les faits ont été commis.

Dans le code pénal français, la traite des êtres humains est donc définie à l'article 225-4-1 comme 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 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'agressions 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.

Pour les victimes mineures, la caractérisation de la traite des êtres humains est possible même si elle n'est commise dans aucune des circonstances visées du 1° au 4° de l'article 225-4-1.

Le consentement de la victime est dans tous les cas indifférent et ne saurait exonérer l'auteur de faits de traite des êtres humains.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

2) Peines applicables

La traite des êtres humains est un délit puni de sept ans d'emprisonnement et de 150.000 € d'amende (article 225-4-1 du code pénal).

Cependant, des pénalités aggravées sont prévues par les articles 225-4-2 et suivants du code pénal.

L'article 225-4-2 prévoit en effet une peine de 10 ans d'emprisonnement et de 1.500.000 € d'amende lorsque l'infraction est commise dans deux des circonstances mentionnées aux 1° à 4° du I de l'article 225-4-1 du code pénal.

Les mêmes peines sont prévues lorsqu'elle est réalisée avec l'une des circonstances 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.

Par ailleurs, l'article 225-4-7 dispose que **la tentative de commettre le délit de traite est punie des mêmes peines que le délit lui-même.**

Les peines sont de nature criminelle dans deux hypothèses :

- la peine est portée à **20 ans de réclusion criminelle et 3.000.000 € d'amende** quand l'infraction a été commise en **bande organisée** (article 225-4-3) ;
- les peines sont portées à la **réclusion criminelle à perpétuité et à 4.500.000 € d'amende** par l'article 225-4-4 lorsque la traite est commise en recourant à **des tortures ou à des actes de barbarie.**

B) L'extension des incriminations à l'exploitation des êtres humains

1) Définition

La loi n° 2013-711 du 5 août 2013 précitée est par ailleurs venue créer en droit des incriminations voisines de celles de TEH proprement dite en définissant **le travail forcé et la réduction en servitude et/ou en esclavage.**

Aux termes du nouvel article 225-14-1 du code pénal, **le travail forcé** est le fait, par la violence ou la menace, de contraindre une personne à effectuer un travail sans rétribution ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli.

L'article 225-14-2 définit pour sa part la **réduction en servitude** comme le fait de faire subir, de manière habituelle, l'infraction prévue à l'article 225-14-1 à une personne dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur.

La réduction en servitude constitue ainsi une aggravation de l'infraction de travail forcé. La différence essentielle entre ces incriminations et le délit de conditions de travail contraires à la dignité de la personne prévu par l'article 225-13 du code pénal réside dans le fait que le travail est obtenu par la violence ou la contrainte et que la vulnérabilité ou la dépendance de la victime ne constitue pas un élément constitutif de l'infraction, sauf pour la réduction en servitude.

Aux termes du nouvel article 224-1 A du code pénal, **la réduction en esclavage** est le fait d'exercer à

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

l'encontre d'une personne l'un des attributs du droit de propriété, définition qui reprend celle de la convention de la société des nations de 1926 sur l'esclavage. L'article 224-1 B incrimine l'**exploitation d'une personne réduite en esclavage** comme le fait de commettre à l'encontre d'une personne dont la réduction en esclavage est apparente ou connue de l'auteur une agression sexuelle, de la séquestrer ou de la soumettre à du travail forcé ou du service forcé.

L'article 5 de la loi du 5 août 2013 précitée introduit également les dispositions nécessaires à la poursuite des crimes de **proxénétisme de mineurs commis hors du territoire de la République par un étranger résidant habituellement sur le territoire français**.

D'autres **infractions relatives à la lutte contre l'exploitation des êtres humains** sont encore prévues par le code pénal français. Il s'agit notamment des infractions suivantes :

- **proxénétisme** et autres infractions assimilées (art. 225-5 et suivants du code pénal) ;
- **recours à la prostitution des mineurs** (art. 225-7-1 et suivants du code pénal) ;
- **exploitation de la mendicité** (art. 225-12-5 et suivants) ;
- **rétribution inexistante ou insuffisante de personnes vulnérables** et soumission de personnes vulnérables à des conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité de la personne (art. 225-13 ; art. 225-14 et suivants) ;
- **aide au séjour irrégulier** lorsque celle-ci 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 » (article L.622-5 3° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

2) Peines applicables

L'article 225-13 du code pénal prévoit que le fait d'obtenir d'une personne, dont la **vulnérabilité ou l'état de dépendance** sont apparents ou connus de l'auteur, la fourniture de services non rétribués ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli est puni de **cinq ans d'emprisonnement et de 150.000 € d'amende**.

Le travail forcé est puni de **sept ans d'emprisonnement et de 200.000 € d'amende**.

La réduction en servitude est punie de **dix ans d'emprisonnement et de 300.000 € d'amende**.

L'article 225-15 prévoit aussi une **aggravation** des peines lorsque ces infractions sont commises à l'égard de plusieurs personnes (peines d'emprisonnement pouvant aller de **sept à quinze ans et amendes de 200.000 à 400.000 €**)⁵.

De plus, lorsqu'elles sont commises à l'égard d'un mineur⁶ ou à l'égard de plusieurs personnes parmi lesquelles figurent un ou plusieurs mineurs⁷, les peines d'emprisonnement peuvent être portées jusqu'à **vingt ans de réclusion et les amendes à 500.000 €**.

La **réduction en esclavage** et l'**exploitation d'une personne réduite en esclavage** sont quant à elles sanctionnées de **vingt années de réclusion criminelle**. Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 du code pénal relatif à la période de sûreté sont applicables. Sont également encourues les peines complémentaires d'interdiction des droits civils et civiques, d'interdiction professionnelle, d'interdiction de porter une arme et de suivi socio-judiciaire.

L'article 224-1 C prévoit que ces crimes sont punis de **trente années de réclusion criminelle** lorsqu'ils sont

⁵ Les infractions définies aux articles 225-13 et 225-14 du code pénal sont punies de sept ans d'emprisonnement et de 200.000 € d'amende ; l'infraction définie à l'article 225-14-1 est punie de dix ans d'emprisonnement et de 300.000 € d'amende ; l'infraction définie à l'article 225-14-2 est punie de quinze ans de réclusion criminelle et de 400.000 € d'amende.

⁶ Les infractions définies aux articles 225-13 et 225-14 du code pénal sont punies de sept ans d'emprisonnement et de 200.000 € d'amende ; l'infraction définie à l'article 225-14-1 est punie de dix ans d'emprisonnement et de 300.000 € d'amende ; l'infraction définie à l'article 225-14-2 est punie de quinze ans de réclusion criminelle et de 400.000 € d'amende.

⁷ Les infractions définies aux articles 225-13 et 225-14 du code pénal sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 300.000 € d'amende ; l'infraction définie à l'article 225-14-1 est punie de quinze ans de réclusion criminelle et de 400.000 € d'amende ; l'infraction définie à l'article 225-14-2 est punie de vingt ans de réclusion criminelle et de 500.000 € d'amende.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

commis avec certaines circonstances aggravantes⁸.

Enfin, l'article 225-25 du code pénal précise que les personnes physiques comme morales reconnues coupables des infractions de traite des êtres humains et de proxénétisme encourent la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie de leurs biens, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis.

II – La nécessité d'utiliser de manière accrue les qualifications de traite des êtres humains

A) Une politique d'action publique encourageant le recours à l'infraction de TEH

1) Une appréhension plus globale de la chaîne logistique criminelle

L'incrimination de traite des êtres humains permet de sanctionner toutes les personnes qui, en connaissance de cause, ont participé à l'une des étapes ayant conduit à la réalisation de l'une des formes d'exploitation visées par ce texte, ce qui contribue à une **meilleure répression de l'ensemble du phénomène criminel**.

Dans certains cas, les juridictions saisies ont pu considérer de manière contestable que les faits qualifiés de TEH étaient compris dans les faits de proxénétisme et qu'il s'agissait de la même valeur sociale protégée. Pour autant, au regard de peines prononcées adaptées, il n'était pas relevé appel de ces décisions par le ministère public.

De même certaines juridictions et services enquêteurs privilégient traditionnellement, en matière d'exploitation sexuelle, les incriminations liées au **proxénétisme** à celles de traite des êtres humains. Elles semblent en effet d'un maniement plus simple et la qualification de TEH apparaît comme une infraction concurrente alors même qu'elle est complémentaire.

Pourtant comme l'illustrent de nombreuses affaires jugées se rapportant à des réseaux exploitant des mineurs pour commettre des vols ou encore à des faits de proxénétisme international, le cumul de la qualification de trafic des êtres humains avec d'autres qualifications a favorisé une réponse pénale englobant, en France et à l'étranger, l'ensemble des acteurs criminels.

Cette qualification est particulièrement adaptée pour l'appréhension des réseaux transnationaux.

Ainsi, par jugement du 4 juillet 2014, le tribunal correctionnel de Paris a prononcé 24 condamnations allant de 6 mois à 8 ans d'emprisonnement en visant concomitamment les incriminations de TEH commise à l'égard d'un mineur avec rémunération ou avantage, provocation directe de mineurs à commettre habituellement des crimes et des délits, ainsi que participation à association de malfaiteurs en vue de commettre des vols.

Par jugement du 19 avril 2013, 15 personnes ont été condamnées par le tribunal correctionnel de Lyon à des peines allant de 6 mois à 8 ans de prison, en visant notamment concomitamment les incriminations de proxénétisme aggravé et de TEH.

Ce cumul de qualification a encore récemment été retenu par la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 8 avril 2014.

Comme le proxénétisme aggravé, la traite des êtres humains relève de l'article 706-73 du code de procédure pénale. Cela permet le recours à des dispositions procédurales adaptées à ces formes de criminalité avec notamment la saisine des **juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)**. Ces dernières ont donc un rôle central à jouer dans le démantèlement des réseaux les plus importants de TEH et, par conséquent, les poursuites engagées sous cette incrimination sont très majoritairement leur fait.

Pour autant, ces qualifications ne sont en aucun cas réservées aux juridictions spécialisées et doivent être utilisées également pour des faits ne présentant pas la grande complexité justifiant la saisine de celles-ci.

Face au constat de la relative faiblesse du nombre d'enquêtes d'initiative de la part des services

⁸ 1° À l'égard d'un mineur ; 2° À l'égard d'une personne dont la vulnérabilité due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse est apparente ou connue de l'auteur ; 3° Par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par une personne qui a autorité sur la victime ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ; 4° Par une personne appelée à participer, par ses fonctions, à la lutte contre l'esclavage ou au maintien de l'ordre public ; 5° Lorsque le crime est précédé ou accompagné de tortures ou d'actes de barbarie.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

d'investigations, notamment en matière de traite des êtres humains concomitante à des faits de proxénétisme, il convient d'adopter des orientations visant au développement de celles-ci notamment sur le fondement des constats qui peuvent être dressés par certains acteurs du milieu associatif.

En outre, la lutte contre la TEH passe encore par une **meilleure maîtrise de la dimension patrimoniale des investigations à mener**. Des axes d'enquête spécifiques doivent donc être mis en œuvre à cette fin.⁹

Au-delà, sur le plan de la preuve, la principale difficulté soulevée par les juridictions réside dans le fait que les agissements visés sont le plus souvent commis à l'étranger.

Dans cette optique, la qualification de TEH est de nature à favoriser notamment la mise en œuvre des outils d'entraide pénale internationale.

2) Des outils procéduraux plus adaptés

Le choix de la qualification de TEH est particulièrement important dans la mesure où elle **facilite la mise en œuvre des outils de l'entraide pénale internationale** :

- s'agissant d'une infraction faisant partie de la liste des 32 catégories d'infractions et punie en France d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à trois ans, qui dispense l'État d'exécution du contrôle de la double incrimination, elle rend plus aisée la mise à exécution des **mandats d'arrêt européens** ;
- en outre, elle facilite l'**exécution des commissions rogatoires internationales (CRI)** dans des pays ayant adopté une conception plus restrictive du proxénétisme (Espagne, Allemagne notamment, lieu de passage, de provenance ou d'activités des groupes criminels dédiés au proxénétisme).

Le renforcement d'une coopération judiciaire internationale efficace passe notamment par l'unité de coopération judiciaire **EUROJUST**¹⁰ et l'outil procédural des **équipes communes d'enquêtes (ECE)**, qui ont plus particulièrement vocation à s'appliquer dans les procédures complexes liées à la criminalité organisée, tandis que la CRI ou l'entraide parquet visent en général l'exécution d'actes simples, en nombre limité, n'exigeant pas beaucoup de temps, ni de moyens humains, matériels ou juridiques importants.

L'équipe commune d'enquête apparaît en effet comme un outil particulièrement pertinent s'agissant de groupes criminels agissant le plus souvent dans plusieurs pays européens en même temps.

Elle favorise une coopération plus étroite et plus souple entre ses parties contractantes par rapport aux CRI traditionnelles. Elle facilite aussi l'exploitation des scellés effectués dans les deux procédures ouvertes, le regroupement éventuel des poursuites devant une seule juridiction nationale, le partage des biens saisis et confisqués.

À ce jour, parmi les 90 équipes communes d'enquête conclues entre la France et un autre État membre de l'Union européenne depuis 2004, 8 ont été conclues en matière d'immigration clandestine en bande organisée et 6 l'ont été en matière de proxénétisme en bande organisée, dont 5 visaient à titre secondaire l'infraction de traite des êtres humains en bande organisée.

Ainsi, dans le cadre d'une affaire de proxénétisme bulgare instruite par la JIRS de Lyon depuis 2011, les membres de ce réseau criminel ont pu être interpellés le 12 juin 2012 selon une action coordonnée en France, en Bulgarie, en Pologne et en Belgique, grâce à la conclusion d'une équipe commune d'enquête franco-bulgare signée le 28 mars 2012.

Enfin, les procédures relatives à des faits de traite des êtres humains portent souvent sur des réseaux dans lesquels les principaux organisateurs demeurent dans leur pays d'origine dans lequel ils réceptionnent les flux financiers issus du trafic.

Ces transferts de fonds, souvent réalisés par mandats de type Western Union, atteignent parfois des sommes colossales et font ensuite l'objet de faits de blanchiment dans les pays d'origine, nécessitant là aussi, des investigations internationales en vue de la saisie et de la confiscation des biens meubles ou immeubles, divisés ou

⁹ Un guide consacré à la saisie et à la confiscation des avoirs criminels sera très prochainement diffusé.

¹⁰ Il peut être souligné que la traite des êtres humains figure parmi les catégories d'infractions qui doivent donner lieu à l'information d'EUROJUST dans les conditions précisées par l'article 806-8-2 du CPP.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

indivis, des auteurs, dans les conditions prévues par l'article 225-25 du code pénal précité.

Dans ce cadre, la lutte contre les réseaux de blanchiment des produits de la traite des êtres humains doit aussi nécessairement passer de plus en plus par une investigation accrue sur l'internet et les flux financiers internationaux dématérialisés.¹¹

B) Une politique d'action publique plaçant les victimes au cœur des dispositifs de lutte contre la TEH

1) L'accompagnement des victimes

Les **organisations non gouvernementales (ONG)** ou les associations/groupes qui assistent ou soutiennent les victimes de TEH lors des procédures judiciaires doivent être en mesure de jouer le rôle dans le cadre de constitutions de partie civile permettant d'obtenir réparation des dommages causés par la TEH ou des infractions qui lui sont associées.

De manière spécifique, le **Dispositif National Ac.Sé**, comme « **Accueil Sécurisant** »¹², est un mécanisme national de protection des victimes de TEH qui a été initié en octobre 2001 par l'association ALC (« Accompagnement, Lieux d'accueil, Carrefour éducatif et social »), suite à un appel à projet de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS). Il est co-financé par le ministère des droits des femmes (DGCS), le ministère de la justice et la Ville de Paris. Il s'appuie, d'une part, sur un réseau constitué d'associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes victimes de traite aux fins d'exploitation et, d'autre part, sur des centres d'hébergement. Il propose ainsi un accueil sécurisant aux personnes majeures, françaises ou étrangères, sans distinction de genre, victimes de traite des êtres humains aux fins d'exploitation, en danger localement et nécessitant un éloignement géographique.

Des mesures sont également prévues en droit interne pour protéger l'identité et la sécurité des victimes avant, pendant et après les enquêtes et les procédures judiciaires en matière de TEH. Dans ce cadre, des dispositifs spécifiques de protection des témoins et des victimes existent en vue de **favoriser leur participation au processus judiciaire**, impliquant à la fois leur protection en tant que témoin (sécurité physique, aide psychologique et prise en charge sanitaire, témoignage sous X) et leur prise en charge personnelle (aide sociale : logement, ressources, formation) et administrative (régularisation de leur situation, octroi de titres de séjour)¹³.

L'aide aux victimes peut consister en un accompagnement matériel (préparation du séjour, transports, restauration) et psychologique dans le cadre du procès. Cet accompagnement est mis en place avant et pendant les débats et peut se poursuivre après le procès. En tout état de cause, il s'inscrit dans le cadre de la procédure et dans la mission de prise en charge des victimes par l'institution judiciaire.

S'agissant de la situation particulière des **mineurs**, la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012¹⁴ a souligné l'importance du principe de spécialisation de la justice les concernant qui doit être mis en œuvre dans tous les cadres procéduraux. En ce domaine, l'exigence d'individualisation des mesures de prise en charge

¹¹ Un guide est disponible sur le site intranet de la DACG à la rubrique « guides méthodologiques »

¹² Coordination du Dispositif National Ac.Sé, Boîte Postale 1532 - 06009 Nice Cedex 1.
Tél: 04 92 15 10 51 - Fax 04 93 97 87 55 - E-mail : ac.se@association-alc.org - Site Internet : www.acse-alc.org
Un numéro indigo d'accueil téléphonique national (0 825 009 907) est accessible du lundi au vendredi de 9h00 à 18h00.

¹³ La loi du 18 mars 2003 prévoit qu'une autorisation de séjour ouvrant droit au travail peut être délivrée à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme. En cas de condamnation définitive du mis en cause, l'étranger peut se voir délivrer une carte de résident.

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 (codifié dans l'article L.316-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) détaille les conditions d'obtention de ce titre de séjour temporaire « vie privée et familiale » d'une durée minimale de six mois et précise qu'elle est renouvelable pendant toute la durée de la procédure pénale.

Ce décret prévoit que l'étranger victime de faits de traite des êtres humains peut bénéficier également d'un certain nombre de droits dont des droits à une protection sociale, outre une aide financière au retour s'il le souhaite. Une protection policière peut lui être octroyée en cas de danger.

La circulaire n° IMIM0900054C du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire en date du 5 février 2009 relative aux « conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires » est venue préciser les modalités de ce dispositif (consultable en janvier 2015 sur le site du GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés) à l'adresse suivante : <http://www.gisti.org/IMG/pdf/norimim0900054c.pdf>)

¹⁴ Circulaire de politique pénale de Madame la garde des sceaux n° CRIM 2012-16/E en date du 19 septembre 2012.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

s'applique avec une acuité renforcée.

De manière générale, les droits des victimes ont par ailleurs notamment été renforcés par la **réforme pénale**¹⁵ de 2014 ainsi que par l'ensemble de la politique publique d'aide aux victimes. Ces dernières ont désormais droit à obtenir réparation du préjudice subi par tout moyen adapté, droit d'être informé de la libération de la personne condamnée, droit à ce que leur protection soit assurée, mais aussi droit à l'information, à un meilleur accueil dans les tribunaux, à indemnisation, ainsi qu'à tout soutien et accompagnement qui pourrait s'avérer nécessaire (au travers d'une généralisation des bureaux d'aide aux victimes, par exemple).

2) Le développement du travail en réseau dans la lutte contre la traite des êtres humains

Cet objectif a vocation à être promu dans le cadre du nouveau **Plan d'action national contre la traite des êtres humains pour la période 2014-2016** précité, qui prévoit notamment dans sa mesure n° 10 que **des groupes spécialisés sur la traite des mineurs seront prochainement créés, à l'initiative du Préfet et du procureur de la République**, 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 la mise en œuvre des actions visant à protéger les mineurs et à favoriser la poursuite des auteurs. Une circulaire interministérielle précisant les conditions de mise en œuvre de ce dispositif sera prochainement diffusée.

La mesure n° 5 indique quant à elle qu'il faudra assurer **l'accès au séjour et à la résidence pour les victimes même lorsqu'elles ne peuvent pas coopérer avec les forces de sécurité**.

La mesure n° 11 prévoit de définir une **protection adaptée aux mineurs** qui sont à la fois auteurs et victimes (hébergement adapté, dispositifs d'accueil et d'hébergement qui permettront leur éloignement géographique aux fins de les soustraire aux personnes qui les exploitent, scolarisation...).

Le Plan annonce aussi qu'un **fonds pour la lutte contre la traite des êtres humains et contre l'exploitation de la prostitution** sera constitué au sein du budget du ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports pour contribuer aux actions prévues dans le Plan.

Il est prévu 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) consacrée à la coordination des interventions contre la TEH**.

Le Plan annonce enfin la désignation d'un « **rapporteur national** » en matière de TEH (disposition prévue par l'article 19 de la directive 2011/36/JAI précitée) chargé notamment d'étudier les tendances, de mesurer l'impact des mesures de lutte contre la traite et de collecter des données. Cette fonction sera prochainement 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.

* *

Afin de faciliter l'information des services d'investigations et la diffusion de vos instructions, vous trouverez en annexe une proposition de trame de transmission à adapter aux contextes propres à vos ressorts.

Je vous saurais gré de bien vouloir me tenir informé, sous le timbre du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente circulaire.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces,

Robert GELLI

¹⁵ Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Annexe

Proposition de trame de transmission police/gendarmerie



TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE

PARQUET DU PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE

Le Procureur de la République

A

.....

Objet : Lutte contre la traite des êtres humains

J'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir trouver ci-joint pour votre information la circulaire du ministère de la Justice en date du 22 janvier 2015 relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

Dans le prolongement de la circulaire du 19 décembre 2013 dressant une première présentation des dispositions issues de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013, je vous prie de bien vouloir porter à la connaissance des fonctionnaires et militaires placés sous votre autorité en charge des investigations relatives aux différentes formes d'exploitation des êtres humains les points de droit pénal et de procédure pénale évoqués.

Au-delà de la nécessité de développer les enquêtes d'initiative en matière de traite des êtres humains, sur la base notamment des constats dressés par les services de voie publique et les informations pouvant émaner de la société civile, je vous demande de particulièrement prendre en compte dans le cadre des procédures qui seront mises en œuvre :

- la dimension patrimoniale des investigations ;
- le soutien et l'assistance susceptibles d'être apportés aux victimes identifiées au travers notamment des dispositifs existants d'hébergement et de protection ;
- la dimension internationale des faits, notamment par une consultation systématique des services de coopération policière, dont Europol, dès le début de l'enquête.

Je vous demande de me tenir informé de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre des présentes instructions.

Annexe 9 - Instruction du 19 mai 2015



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Paris, le 19 MAI 2015

Le ministre de l'intérieur

à

Monsieur le préfet de police de Paris
 Mesdames et messieurs les préfets de région
 Mesdames et messieurs les préfets de département
 Monsieur le préfet de police des Bouches-du-Rhône
 Monsieur le directeur général de la police nationale
 Monsieur le directeur général de la gendarmerie nationale

Instruction n° NOR INTV1501995N**Objet** : conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme.**P.J.** : 3 annexes.

Résumé : La présente instruction a pour objet de rappeler et de préciser les conditions d'examen des demandes d'admission au séjour de ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme.
Mots clés : Admission au séjour des victimes de la traite des êtres humains - identification et information des victimes - admission exceptionnelle au séjour.
Textes de références : - articles L. 316-1, L. 316-2, L. 313-14, L. 313-11 7°, R. 316-1, R. 316-2, R. 316-3, R. 316-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; - articles 225-4-1 et 225-5 du code pénal ; - circulaire n° NOR IOCL1200311C du 5 janvier 2012 relative aux conditions de délivrance et durée de validité des récépissés et des titres de séjour ; - circulaire n° NOR INTV1316280C du 25 juin 2013 relative aux conditions de renouvellement des titres de séjour ; - circulaire n° NOR INTK1229185C du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
Annexes : - annexe 1 : mesures du plan d'action national contre la traite des êtres humains ; - annexe 2 : récépissé relatif au délai de réflexion ; - annexe 3 : tableau relatif aux statistiques.
Date d'application immédiate.

.../...

La lutte contre le phénomène de la traite des êtres humains (TEH) fait l'objet depuis plus d'une décennie d'une attention particulière tant au niveau international qu'au niveau national. La loi n° 2003-2039 du 18 mars 2003 a défini pour la première fois l'infraction de traite des humains. La Convention dite de Varsovie n° 197 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains est entrée en vigueur en France en mai 2008. Elle vise à protéger les victimes de la traite et à poursuivre les trafiquants et elle s'applique à toutes les formes d'exploitation : exploitation sexuelle, travail forcé, esclavage, prélèvement d'organes notamment. Elle couvre toutes les formes de traite nationales ou transnationales, liées ou non au crime organisé.

En matière du droit au séjour, la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 prévoit la délivrance d'un titre de séjour aux ressortissants des pays tiers victimes de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités. La transposition de cette directive a été achevée par le décret n° 2007-1352 du 13 septembre 2007. En 2012, la Commission a présenté la stratégie de l'Union européenne pour la période 2012-2016 en vue de l'éradication de la traite des êtres humains.

Afin de répondre aux évolutions de la traite des êtres humains, la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 établit des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine de la traite des êtres humains. Elle introduit également des dispositions communes, en tenant compte des questions d'égalité entre hommes et femmes, afin de renforcer la prévention de cette infraction et la protection des victimes. Ce texte a été transposé par la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 qui a donné une nouvelle rédaction aux dispositions du code pénal relatives à la traite des êtres humains.

En France, une mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) a été créée par décret du 3 janvier 2013. Placée auprès de la ministre chargée des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, cette mission est chargée de la coordination interministérielle en matière de lutte contre la traite.

La lutte contre la traite des êtres humains constitue une priorité gouvernementale à laquelle je suis particulièrement attentif. C'est ainsi que la MIPROF a élaboré, en concertation avec les ministres concernés et les associations œuvrant dans ce domaine un plan d'action national contre la traite des êtres humains pour les années 2014-2016 (annexe 1). Présenté en conseil des ministres par le Président de la République le 15 mai 2014, ce plan décline les trois grandes priorités gouvernementales en matière de traite des êtres humains, conformément aux engagements de la France en matière de lutte contre la TEH et le proxénétisme :

- l'identification et l'accompagnement des victimes ;
- la poursuite et le démantèlement des réseaux ;
- la mise en œuvre d'une véritable politique publique.

La mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains nécessite la mobilisation de chacun des acteurs institutionnels ainsi qu'un renforcement des coopérations actuelles. L'importance des évolutions réglementaires intervenues au cours des dernières années a rendu nécessaire la rédaction de la présente circulaire qui les récapitule. Celle-ci remplace la circulaire du 5 février 2009 abrogée.

S'agissant d'une action prioritaire du gouvernement, j'ai souhaité enfin vous rappeler vos missions conformément aux engagements européens de la France et à la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains. L'objectif poursuivi est ainsi d'améliorer l'application des dispositions en vigueur pour garantir effectivement et de manière homogène le droit au séjour des victimes de TEH ou de proxénétisme.

1. L'identification et l'information des victimes des infractions de traite des êtres humains

1.1. La définition des infractions

L'infraction de traite des êtres humains est définie à l'article 225-4-1 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi du 5 août 2013 qui dispose que : « - 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 € d'amende.

II. 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 € d'amende. ».

Le code pénal définit le proxénétisme à l'article 225-5 comme : « le fait, par quiconque, de quelque manière que ce soit :

1° D'aider, d'assister ou de protéger la prostitution d'autrui ;

2° De tirer profit de la prostitution d'autrui, d'en partager les produits ou de recevoir des subsides d'une personne se livrant habituellement à la prostitution ;

3° D'embaucher, d'entraîner ou de détourner une personne en vue de la prostitution ou d'exercer sur elle une pression pour qu'elle se prostitue ou continue à le faire.

Le proxénétisme est puni de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. ».

1.2. L'identification des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains et de proxénétisme – la compétence exclusive des services de police et des unités de gendarmerie

L'identification des victimes est de la compétence exclusive des forces de l'ordre qui engagent le processus d'identification dès lors qu'elles considèrent qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'un étranger est victime de la traite des êtres humains ou de proxénétisme. La détection et l'identification des victimes doivent être effectuées par un personnel formé et qualifié. Les services de police ou les unités de gendarmerie recherchent ces indices par le recueil de différents éléments sur l'identité de la personne, sur son trajet depuis son pays et de son entrée en France. Dès lors que les signes de la traite sont détectés, ils doivent mener une enquête approfondie pour déterminer si une personne est effectivement victime.

L'identification des victimes qui ne serait pas effectuée par des professionnels reconnus pour leur expertise en la matière pourrait aboutir à l'instrumentalisation des victimes par des trafiquants d'êtres humains, agissant en individuellement ou en bande organisée, pour mieux les exploiter ainsi qu'à la délivrance de titres de séjour à des personnes qui ne se révéleraient pas être des victimes de la traite en recherche de protection. L'identification des victimes de la traite des êtres humains est donc indispensable en vue de leur protection et la prise en charge adaptée auxquelles elles ont droit.

Ainsi, préalablement à toute demande d'admission au séjour, le demandeur se prévalant de la qualité de victime de la traite ou du proxénétisme devra avoir été entendu par des personnels qualifiés des services de police ou des unités de gendarmerie.

Il n'appartient donc pas à vos services de qualifier les faits invoqués, lorsqu'une personne se présente directement à la préfecture, sans avoir engagé de démarches auprès des forces de l'ordre. Il conviendra, chaque fois que cela sera possible, de privilégier l'orientation de la personne se disant victime vers une unité judiciaire de la police ou de la gendarmerie.

Dès lors que la situation l'exigera, vos services pourront adresser une demande aux services enquêteurs compétents, aux fins d'obtenir des informations complémentaires pour le traitement des dossiers.

Si la victime refuse d'effectuer une démarche auprès des forces de l'ordre, vous l'orienterez soit vers le dispositif national d'accueil et de protection des victimes de la traite des êtres humains Ac-Sé (n° 0825 009 907), soit vers le « correspondant aide aux victimes » désigné dans chaque direction départementale de sécurité publique ou l'officier « prévention-partenariat » placé au sein de chaque groupement de gendarmerie départementale.

1.3. L'information de la victime

L'information prévue par l'article R. 316-1 du CESEDA est délivrée par les services de police ou les unités de gendarmerie dès lors qu'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'un étranger pourrait être victime de la traite des êtres humains ou de proxénétisme.

Les associations reconnues pour leurs actions d'aide aux victimes et agréées à cet effet peuvent également fournir ou compléter cette information.

Cette information porte sur les éléments suivants :

- la possibilité d'obtenir un titre de séjour sur le fondement de l'article L. 316-1 ;
- les mesures d'accueil et de protection prévues aux articles R. 316-6 à R. 316-10 ;
- l'accès à un certain nombre de droits mentionnés à l'article 53-1 du code de procédure pénale, notamment celui d'obtenir une aide juridique pour faire valoir ses droits ;
- la possibilité de bénéficier du délai de réflexion de 30 jours prévu à l'article R. 316-1 et R. 316-2 ;
- la possibilité de solliciter le bénéfice d'une protection internationale.

Vous n'avez donc aucune obligation réglementaire de pourvoir à cette information.

Toutefois, dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure 8 du plan d'action national contre la traite des êtres humains qui a pour finalité de développer et de faire connaître l'accueil sécurisant prévu dans le dispositif Ac-Sé, je souhaite que vous soyez en mesure de fournir aux personnes que l'on peut présumer victimes qui se présentent directement dans vos services les informations sur ce dispositif. À cette fin, je vous demande d'établir un contact avec la coordination du dispositif national d'accueil et de protection des victimes de la traite des êtres humains Ac-Sé afin de convenir des informations de base qui pourront être transmises aux personnes présumées victimes notamment lorsque leur sécurité exigera un changement de lieu de résidence. Un numéro d'accueil téléphonique national est également prévu pour ces victimes : 0825 009 907. Vous veillerez à ce que celui-ci leur soit communiqué.

2. L'accès au bénéfice du délai de réflexion

2.1. Le principe du délai

Le service de police ou l'unité 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. 316-1 du CESEDA pour choisir ou non de bénéficier de l'admission au séjour mentionnée au deuxième alinéa. Ce délai constitue une garantie essentielle pour les victimes potentielles de la traite ou du proxénétisme. L'octroi de ce délai n'est pas subordonné à leur intention de coopérer. Il vise, en effet, à leur permettre de se rétablir, de se soustraire à l'influence du réseau et de prendre leur décision quant à leur éventuelle coopération avec les autorités judiciaires. Ce délai pourrait également faciliter leur mise en confiance par les services de police ou les unités de gendarmerie pouvant ainsi les inciter à coopérer.

Ce délai de réflexion n'est pas une étape préalable obligatoire, la victime potentielle pouvant faire le choix de collaborer immédiatement avec les services judiciaires. Il préserve son bénéficiaire de la prise et de l'exécution de toute mesure d'éloignement prononcée par l'autorité administrative.

Ce délai court à compter de la date de la délivrance du récépissé (annexe 2). Il n'est pas renouvelable et peut être écourté, soit en cas de dépôt de plainte ou de témoignage, soit s'il apparaît que son bénéficiaire a renoué de sa propre initiative des liens avec les auteurs des infractions qu'il a subies, soit enfin si sa présence constitue une menace pour l'ordre public.

Il vous revient, en tout état de cause, et en lien étroit avec les services de police ou les unités de gendarmerie, d'apprécier au cas par cas le critère selon lequel le bénéficiaire du délai de réflexion aurait renoué des liens avec les auteurs de l'infraction.

2.2. La délivrance d'un récépissé pour couvrir le délai de réflexion : article R. 316-2 du CESEDA

Lorsqu'un étranger demande à bénéficier du délai de réflexion, il appartient aux services de police et aux unités de gendarmerie de vous en informer et à l'intéressé de se présenter dans vos services. Vous lui remettrez le récépissé qui lui est spécifiquement destiné (annexe 2). Il est impératif que vous vous en teniez à un usage strict de ce modèle afin qu'il soit aisément reconnaissable par les services en charge des contrôles. Vous utiliserez les protections habituelles relatives à la photographie et au cachet de l'autorité. Un modèle plus sécurisé est en cours d'élaboration et sera porté à votre connaissance le moment venu.

Le seul signalement par les services de police ou les unités de gendarmerie et la production d'une photographie suffisent à la remise de ce récépissé qui matérialise le délai de réflexion de la victime présumée. Il n'est nul besoin d'entamer l'instruction d'un dossier d'admission au séjour, la remise de ce récépissé doit intervenir sans délai.

Pendant ce délai de réflexion, son titulaire est autorisé à exercer une activité professionnelle et peut accéder à certaines mesures d'assistance énumérées à l'article R. 316-6 du CESEDA.

Il convient d'effectuer un enregistrement pour ordre d'une demande de titre de séjour (code 9828) dans l'application AGDREF afin d'y indiquer que l'intéressé bénéficie du délai de réflexion prévu à l'article R. 316-1 valable 30 jours et qu'il ne peut dès lors faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Cet enregistrement, qui peut donc s'effectuer uniquement sur les déclarations du ressortissant étranger, permettra également d'identifier la préfecture compétente.

À l'expiration du délai de réflexion, si le ressortissant étranger décide de coopérer avec les autorités ce sont les dispositions de l'article L. 316-1 du CESEDA qui s'appliqueront dès lors qu'il se présentera à vos services.

Vous n'êtes tenus par aucune obligation de convoquer l'intéressé pour connaître sa volonté de coopérer ou non avec les autorités ou de solliciter son admission au séjour.

Passé le délai de 30 jours, si l'intéressé n'obtient pas un titre de séjour sur un autre fondement ou s'il ne se présente pas dans vos services, il se trouvera en situation irrégulière et pourra, le cas échéant, faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire français.

3. L'admission au séjour des victimes qui coopèrent dans le cadre d'une procédure judiciaire : article L. 316-1 du CESEDA

Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée à l'étranger qui a déposé plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions liées à la traite des êtres humains ou au proxénétisme ou qui a témoigné dans une procédure pénale pour ces mêmes infractions. Cette carte a une durée de validité d'un an.

La carte de séjour temporaire doit être renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites.

3.1. La vérification du dossier

Une demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L. 316-1 du CESEDA doit contenir les éléments suivants :

- les indications relatives à l'état civil prévues à l'article R. 313-1 ;
- un justificatif de domicile de moins de 3 mois mentionné à l'article R. 313-1 ;
- 3 photographies d'identité sur le fondement de l'article R. 313-1 ;
- le récépissé du dépôt de plainte ou les références à la procédure judiciaire engagée comportant le témoignage du demandeur.

3.1.1. La preuve de l'état civil et de la nationalité des victimes

Dans le cadre d'une demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L. 316-1, les ressortissants étrangers sont dispensés, en application des dispositions de l'article R. 313-2 du CESEDA, de l'obligation de présenter un passeport, puisque la condition de la justification de l'entrée régulière en France prévue à l'article L. 211-1 ne leur est pas opposable.

Cependant, comme indiqué dans la circulaire du 5 janvier 2012, s'agissant de la preuve de l'état civil et de la nationalité, les ressortissants étrangers doivent fournir tout document présentant des indications relatives à leur état civil, telles que prévues à l'article R. 313-1 du CESEDA, notamment un document de voyage ou d'identité revêtu d'une photographie, celui-ci constituant une pièce justificative essentielle dans le cadre d'une demande d'admission au séjour. La production de ce document permet de mieux identifier les victimes pour leur assurer une meilleure protection. Elle participe à la lutte contre la fraude mais également à la lutte contre les réseaux liés à la traite ou au proxénétisme en limitant les risques d'instrumentalisation des victimes. En effet, certains réseaux cherchent à obtenir des régularisations de séjour en contraignant les victimes à déclarer de fausses identités et de faux récits, afin de continuer à les exploiter plus facilement.

Lorsque la production d'un passeport est matériellement impossible, vous veillerez à ce qu'une attestation consulaire revêtu d'une photographie soit systématiquement présentée par les étrangers victimes de la traite.

En l'absence de présentation de documents attestant de manière certaine de l'état civil et de la nationalité des demandeurs, sauf circonstances particulières précisées par les services judiciaires, il convient de ne pas délivrer de récépissé. Vous indiquerez à vos interlocuteurs qu'ils doivent se rapprocher des autorités consulaires en France afin d'obtenir une attestation consulaire et qu'ils peuvent notamment, à cette fin, essayer d'obtenir la transmission de documents d'état civil provenant de leur pays, afin que leur demande d'admission au séjour puisse être instruite dans les meilleurs délais. En effet, il ne relève pas de vos services d'établir l'état civil ni de déterminer la nationalité des ressortissants étrangers sollicitant leur admission au séjour.

3.1.2. La domiciliation administrative des victimes

La mesure 6 du plan d'action national contre la traite des êtres humains prévoit de faciliter la domiciliation administrative lors du dépôt de la demande de titre de séjour. Dès lors, compte tenu de la situation particulière de ces ressortissants étrangers, notamment pour préserver leur sécurité, vous veillerez à ce que vos services réceptionnent systématiquement les dossiers présentés par des étrangers domiciliés auprès des associations qui suivent leur situation, de leur avocat ou d'une personne qu'ils ont désignée.

3.1.3. L'obligation de présenter le récépissé du dépôt de plainte ou les références de la procédure judiciaire engagée comportant le témoignage

Le ressortissant étranger doit présenter le récépissé du dépôt de sa plainte ou les références de la procédure judiciaire engagée comportant son témoignage pour des infractions prévues uniquement aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal.

Il s'agit d'obtenir une justification du témoignage ou du dépôt de plainte et non de connaître le contenu de la procédure engagée. En effet, il résulte de l'article 11 du code de procédure pénale que « la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète » et que les personnes qui concourent à celle-ci sont tenues au secret professionnel.

À défaut de tels documents ou lorsqu'ils ne porteront pas sur les infractions de la traite ou de proxénétisme, il conviendra de considérer que la demande formée est incomplète et donc irrecevable sur le fondement des dispositions de l'article L. 316-1 du CESEDA.

3.1.4. La délivrance du récépissé et de la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale »

Lorsque le dossier est complet (CE, 15 décembre 2010, n° 332363, ANAFE), vos services procèdent, dans les meilleurs délais, à l'enregistrement de la demande d'admission au séjour dans l'application AGDREF en utilisant le code 9828 et délivrent un récépissé valable 4 mois autorisant l'intéressé à exercer une activité professionnelle.

Ce récépissé doit couvrir la période d'instruction de la demande au cours de laquelle il convient de s'assurer que le demandeur remplit effectivement les conditions prévues à l'article L. 316-1, à savoir qu'il est bien une victime de la traite ou du proxénétisme ayant coopéré avec les autorités, que sa présence en France ne constitue pas une menace pour l'ordre public et qu'il a rompu tout lien avec les auteurs des infractions dont il est la victime.

La délivrance de la carte de séjour temporaire implique que les victimes aient déposé plainte contre une personne qu'elles accusent d'avoir commis à leur encontre les infractions visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ou témoignent dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions. Ainsi, l'intervention des services judiciaires est indispensable pour vous informer des suites réservées aux informations données par l'étranger dans le cadre d'une procédure judiciaire notamment en cas de plainte contre X ou de faits particulièrement anciens ou imprécis.

Les forces de l'ordre ou les services judiciaires, qui ont enregistré la plainte ou le témoignage, vous apportent les éléments indispensables pour vous assurer que le demandeur est une victime de la traite ou du proxénétisme et qu'il a rompu tout lien avec les auteurs présumés des infractions.

À ce stade de l'instruction, lorsqu'il s'agit d'une première demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L. 316-1 du CESEDA, la délivrance de la carte de séjour ne doit pas être conditionnée à la justification de poursuites pénales par le parquet.

Au moment de la délivrance du titre de séjour, vous remettez au ressortissant étranger une attestation indiquant que la carte de séjour temporaire a été délivrée sur le fondement des dispositions de l'article L. 316-1 du CESEDA, de façon à ce que son titulaire puisse faire valoir son droit à l'allocation temporaire d'attente.

3.2. Les cas de retrait de la carte de séjour temporaire ou de non renouvellement

Il résulte de l'article R. 316-4 du CESEDA que la carte de séjour temporaire peut être retirée dans les cas suivants :

- son titulaire a, de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs des infractions mentionnés au 1^{er} alinéa de l'article R. 316-1 ;
- le dépôt de plainte ou le témoignage est mensonger ou non fondé ;
- la présence de l'intéressé constitue une menace pour l'ordre public.

Ces motifs ainsi que le classement sans suite de la plainte peuvent également fonder un refus de renouvellement du titre de séjour.

S'il ne justifie d'un droit au séjour à un autre titre, l'intéressé se voit opposer une décision de retrait ou de refus de séjour, assortie d'une obligation de quitter le territoire français.

3.3. Les conditions de délivrance de la carte de résident

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, le ressortissant étranger qui remplit les conditions définies à l'article L. 316-1 se voit délivrer de plein droit une carte de résident en cas de condamnation définitive de la personne mise en cause.

Cette évolution inscrite au 10° de l'article L. 314-11 du CESEDA est majeure quant à la protection effective des victimes de la traite et témoigne de la volonté forte du Gouvernement d'assurer cette protection.

Une décision de condamnation devient définitive lorsque toutes les voies de recours sont épuisées.

Cette carte de résident est renouvelable de plein droit et n'est pas subordonnée à la vérification de la condition d'intégration.

L'enregistrement des demandes dans l'application AGDREF doit s'effectuer avec le code 1522.

4. Les situations particulières

4.1. La relaxe ou l'absence de condamnation des auteurs des infractions

Dans l'hypothèse où la procédure judiciaire conduite sur la base d'un témoignage ou d'une plainte d'une personne invoquant sa situation de victime n'aboutirait pas à une condamnation des auteurs, pour diverses raisons qui ne remettent pas en cause la réalité des faits qu'elle a rapportés, vous examinerez avec bienveillance dans le cadre de votre pouvoir d'appréciation, la possibilité du maintien du droit au séjour. Cet examen s'effectuera soit sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA pour des motifs tenant à la vie privée ou familiale, soit sur le fondement de l'article L. 313-14 du CESEDA pour des raisons exceptionnelles ou humanitaires.

4.2. La mise en cause des victimes

Lorsque la victime aura elle-même été condamnée dans le cadre de la procédure judiciaire qu'elle a contribué à initier, pour des infractions mineures au regard des faits jugés et de sa contribution au démantèlement du réseau qui l'a exploitée, vous pourrez envisager favorablement le maintien du droit au séjour accordé au titre de l'article L. 316-1 du CESEDA. Tel sera le cas, par exemple, de la victime interpellée pour racolage.

4.3. Les étrangers mineurs victimes

Les ressortissants étrangers mineurs ne sont soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour qu'à compter de leur majorité. Toutefois, lorsqu'ils entrent dans les prévisions de l'article L. 311-3 du CESEDA, les mineurs de seize ans peuvent obtenir un titre de séjour, sous certaines conditions.

Il résulte de l'article R. 316-3 du CESEDA que les ressortissants étrangers mineurs d'au moins 16 ans peuvent solliciter la délivrance de la carte de séjour temporaire ou de la carte de résident prévues à l'article L. 316-1 lorsqu'ils souhaitent exercer une activité professionnelle.

De plus, la carte de séjour temporaire ou la carte de résident doivent être délivrées aux ressortissants étrangers qui atteignent l'âge de 18 ans et qui ont été reconnus victimes d'infractions de traite ou de proxénétisme plusieurs années auparavant, qui ont coopéré avec les autorités judiciaires et qui, s'ils avaient été soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour, auraient bénéficié d'une admission au séjour sur le fondement de l'article L. 316-1.

4.4. Les victimes qui ne coopèrent pas avec les autorités judiciaires

Je vous rappelle qu'il convient de prêter une attention toute particulière aux situations de détresse des victimes des infractions de traite ou de proxénétisme en situation irrégulière qui ne coopèrent pas par crainte de représailles sur leur personne ou celle de membres de leur famille et qui sont identifiées comme telles par les services de police ou les unités de gendarmerie.

Dans cette hypothèse, vous pourrez faire usage des dispositions de l'article L. 313-14 du CESEDA en tenant compte des éléments permettant de caractériser leur situation de victime et des circonstances humanitaires particulières.

Compte tenu enfin de la difficulté d'appréciation de la situation des personnes qui n'ont pas coopéré et de risque de détournement de la procédure, je vous invite à faire preuve de vigilance lors de l'instruction de ces demandes et d'informer mes services de toutes les difficultés que vous rencontrerez. Les admissions au séjour intervenues à titre humanitaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 313-14 devront faire l'objet d'un suivi statistique particulier. L'annexe 3 jointe précise ce suivi, détaillée ci-après.

5. Les mesures d'accompagnement spécifiques à mettre en œuvre

5.1. La désignation d'un référent dédié pour l'accueil et le suivi des victimes

Compte tenu de l'importance du rôle tenu par les services de police ou les unités de gendarmerie et des associations qui interviennent tout au long de la procédure et afin de mieux diriger et assister les victimes, vous désignerez un interlocuteur unique chargé de ces dossiers particuliers au sein de vos services.

Je vous remercie d'indiquer le nom et les coordonnées de cet interlocuteur, que vous aurez désigné, à mes services sur la boîte fonctionnelle : bif@interieur.gouv.fr. Ils seront également des interlocuteurs privilégiés dans le cadre des échanges entre le niveau central et vos services.

5.2. La mise en œuvre d'un accueil dédié et personnalisé

Les étrangers qui ont déposé plainte ou témoigné contre les auteurs des infractions relevant de la traite ou du proxénétisme peuvent connaître de grandes difficultés. Aussi, je vous demande de les orienter vers un lieu d'accueil spécifique, afin que l'examen de leur demande d'admission au séjour soit réalisé dans les conditions de confidentialité exigées par leur situation ou d'accepter la présence des représentants des associations qui les accompagnent dans leurs démarches, à l'exclusion de toute autre personne.

5.3. Le renforcement du dialogue et de la coopération avec les associations

Je vous invite à nouveau à porter la plus grande attention à la qualité des relations entretenues avec les associations qui jouent un rôle primordial dans l'assistance et l'aide aux victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme tout particulièrement celles réunies dans le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » ou tout autre association spécialisée dument référencée dans votre département. Elles peuvent constituer un relais pour la complétude des dossiers : je vous invite à leur faire part de la nécessité d'accompagner les victimes auprès des consulats afin d'y faire établir les documents d'identité nécessaires à l'instruction de leur demande de titre.

Dans les départements où de telles associations n'existent pas, il convient de se rapprocher des départements voisins qui en sont pourvus ou à défaut, de la coordination nationale du dispositif Ac-Sé.

Conformément aux mesures 9 et 22 du plan d'action national, des coordinations départementales, réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels, pourront être mises en place sous votre autorité, en liaison avec le Procureur de la République, afin de faciliter la coopération avec la société civile pour accompagner et protéger les victimes et favoriser la poursuite des auteurs.

6. L'exonération du paiement des taxes et l'établissement de données statistiques

6.1. L'exonération du paiement des taxes

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, les étrangers qui relèvent de l'article L. 316-1 sont exemptés 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.

6.2. L'établissement de données statistiques

Pour répondre aux engagements internationaux de la France en matière de données statistiques et de recensement des victimes, la mesure 20 du plan national contre la traite des êtres humains précise qu'un outil sera créé pour compléter les données disponibles sur ce phénomène.

Dans la mesure où l'application AGDREF ne permet pas à ce stade d'obtenir l'ensemble des données indispensables pour évaluer finement le phénomène de la traite des êtres humains en France au niveau de l'accès au séjour, vous veillerez à ce que la personne désignée comme référent transmette le tableau en annexe (annexe 3) à la fin de chaque trimestre à l'adresse suivante : bif@interieur.gouv.fr. Ce tableau permettra de connaître le nombre de victimes de la traite des êtres humains admis au séjour ainsi que le motif de l'infraction. Ces données sont indispensables tant dans l'analyse de cette problématique au niveau national mais aussi au niveau européen et dans le cadre des actions envisagées à l'échelle internationale.

Vous porterez une attention particulière et personnelle à la mise en œuvre de cette instruction et vous voudrez bien m'informer de toutes difficultés que vous rencontrerez dans son application.

Les services de la direction de l'immigration et tout particulièrement le bureau de l'immigration familiale (01 72 71 67 34), se tiennent à votre disposition pour vous apporter tout élément d'information complémentaire dont vous auriez besoin.



Bernard CAZENEUVE

ANNEXE 1
MESURES DU PLAN D'ACTION NATIONAL
CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

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.

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 de représailles des réseaux d'exploitation, bénéficient depuis 2001 de places sécurisantes dans les 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.

Mesure 9 : Construire un parcours de sortie de la prostitution

1. Les personnes victimes de la prostitution doivent 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 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, d'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, élargie à la prostitution et à la traite (CDPD).

Mesure 20 : Un plan de 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.

À 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 informatique statistique et de recensement des victimes et auteurs présumés, un outil statistique sera créé pour compléter les données disponibles sur la traite. À ce jour, seules les données relatives au proxénétisme et aux victimes de proxénétisme sont disponibles.

Mesure 22 : Assurer 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 CODAF, d'une part pour une meilleure détection des situations de traite des êtres humains au fin « d'exploitation économique ou par le travail », et d'autre part pour agir efficacement contre les auteurs tout en protégeant les victimes.

Source : Plan d'action national contre la traite des êtres humains. 2014-2016

ANNEXE 2

LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

PREFET DU

Direction (...)
Bureau (...)
Dossier suivi par :
N° FNE :

RECEPISSE VALANT DELAI DE REFLEXION

Délibéré en application des articles L. 316-1 et R. 316-2 du code de l'entrée
et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Il autorise son titulaire à travailler.

PHOTO

Nom
Prénoms
Né (e) le ... à
Nationalité :
Adresse :

Signature du titulaire

Signature et cachet
de l'autoritéFait à
Le

Valable jusqu'au

ANNEXE 3

Données trimestrielles sur l'admission au séjour des victimes de la traite des êtres humains et de proxénétisme

PREFECTURE ...	Nombre de titres ou documents délivrés	Nombre de refus de séjour prononcés	Motif* et nationalité correspondante
Carte de séjour temporaire article L. 316-1			
Carte de résident article L. 316-1			
Carte de séjour temporaire article L. 313-14			
Cartes de séjour temporaire délivrées sur un autre fondement			
Récépissé article R. 316-1		Néant	Si connu

* Il convient d'indiquer conformément à l'article 225-4-1 du code pénal un ou plusieurs des motifs suivants :

- proxénétisme
- agression ou atteinte sexuelles
- réduction en esclavage
- soumission à du travail ou des services forcés
- réduction en servitude
- prélèvement d'un organe
- conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité

Annexe 10 - Arrêté du 23 octobre 2015

Le 17 février 2016

JORF n°0253 du 31 octobre 2015

Texte n°30

Arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

NOR: INTV1523959A

ELI:<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2015/10/23/INTV1523959A/jo/texte>

La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et le ministre de l'intérieur,

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment son article L. 744-6, dans sa rédaction résultant de l'article 23 de la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment son article R. 744-14,

Arrêtent :

Article 1

La détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile est effectuée à l'aide du questionnaire d'évaluation annexé au présent arrêté.

Article 2

Les données du questionnaire font l'objet d'un traitement informatique géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration et sont transmises à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides.

Article 3

Le directeur général de la santé et le directeur général des étrangers en France sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe

ANNEXE

QUESTIONNAIRE RELATIF À LA DÉTECTION DES VULNÉRABILITÉS DES DEMANDEURS D'ASILE

Les questions qui suivent visent à adapter les conditions d'accueil à la situation du demandeur d'asile et de sa famille.

L'échange ne peut pas porter sur les motifs de la demande d'asile qui relèveront ultérieurement de l'examen par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

Les documents à caractère médical communiqués par le demandeur d'asile sont transmis sous pli confidentiel au médecin de l'Office français de l'immigration et de l'intégration qui appréciera les spécificités de l'hébergement pouvant s'ensuivre.

Le demandeur a été informé des règles de protection du secret médical et de la confidentialité ainsi que de l'usage qui sera fait de ces documents, dans son strict intérêt (évaluation de la prise en charge médicale, adaptation de l'hébergement si nécessaire).

Le demandeur d'asile est informé que ses réponses font l'objet d'un recueil sur support informatique.

I. - BESOINS D'HÉBERGEMENT			
	OUI	NON	Non-réponse
Hébergé par la famille	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a.1 Stable	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a.2 Précaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hébergé par tiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.1 Stable	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.2 précaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hébergement d'urgence. Si oui, indiquer pour quelle durée :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sans hébergement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

II. - BESOINS D'ADAPTATION			
	OUI	NON	Non-réponse
Femme enceinte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, date prévue du terme :			
Handicap sensoriel			
a.1 Visuel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a.2 Auditif	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a.3 Difficultés à verbaliser, mutisme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handicap moteur - Mobilité réduite	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.1 Appareillage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.2 Chaise roulante	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Besoin de l'assistance d'un tiers pour les actes essentiels de la vie quotidienne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La personne a-t-elle fait état spontanément d'un problème de santé ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dépôt de documents à caractère médical effectué par le demandeur sous pli confidentiel :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Le cas échéant, l'original des documents a-t-il été restitué au demandeur ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
J'accepte que ces informations soient transmises à l'OFPPA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Fait le 23 octobre 2015.

Le ministre de l'intérieur,
 Pour le ministre et par délégation :
 Le directeur général des étrangers en France,
 P.-A. Molina

La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes,
 Pour la ministre et par délégation :
 Le directeur général de la santé,
 B. Vallet

Annexe 11 - Compte rendus des auditions

**Audition de Mme Michèle Ramis,
ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée,
sur les femmes victimes de la traite des êtres humains**

(29 octobre 2015)

Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Madame l’ambassadrice, mes chers collègues, nous allons procéder à notre première audition en réunion plénière consacrée à notre travail sur les femmes victimes de la traite des êtres humains.

Je rappelle que ce travail est « porté » par une rapporteure par groupe politique, ainsi que nous l’avons déjà fait pour les femmes de la Défense. Je serai pour ma part la rapporteure du groupe UC-UDI.

Notre objectif est de publier nos conclusions au début du mois de mars.

Le 22 septembre, nous avons eu un échange très intéressant avec Mme Vassiliadou, coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains (à laquelle Mme Ramis a assisté avec la secrétaire générale de la MIPROF), qui a confirmé l’intérêt d’une approche sexuée de ce sujet.

Nous accueillons donc ce matin Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, qui, au sein du Ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI), suit plus particulièrement les questions relatives à la traite et que je remercie d’être venue jusqu’à nous.

Vos missions sont (je parle sous votre contrôle, madame l’ambassadrice) notamment de contribuer à renforcer nos politiques de lutte contre la criminalité en lien avec les administrations concernées et les différentes enceintes internationales compétentes. Nous le savons, une approche internationale de la traite des êtres humains est d’autant plus importante que la traite est un phénomène mondial, qui prospère avec des réseaux transnationaux, et que les outils juridiques de lutte contre la traite sont d’abord internationaux et européens.

Afin de mener à bien son travail, la délégation aux droits des femmes a besoin de faire un état des lieux complet du fléau de la traite et d’identifier les leviers d’action permettant de lutter contre la traite des femmes et des jeunes filles, afin de cibler les recommandations susceptibles de conclure notre rapport.

Madame l'ambassadrice, pouvez-vous tout d'abord préciser votre rôle et le périmètre de votre action ? Nous avons besoin de bien comprendre le rôle de chacun des acteurs pour un sujet dont l'approche est nécessairement à la fois interministérielle - c'est d'ailleurs le rôle de la MIPROF d'assurer cette coordination - et internationale.

Je vous donne donc la parole, puis nous vous poserons des questions.

Mme Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée. – Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Sénatrices et Sénateurs, merci de votre invitation à cette audition, qui précède la table ronde du 25 novembre prochain, Journée internationale pour la lutte contre les violences faites aux femmes, en vue de la publication par la délégation d'un rapport sur la traite des femmes et des jeunes filles.

En tant qu'ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée au ministère des affaires étrangères – couvrant crime organisé, trafic de drogue, d'êtres humains, de migrants, contrefaçon, corruption, blanchiment – j'ai pour mission de renforcer la coordination et l'efficacité de nos politiques au plan international avec une fonction de réflexion, de représentation et de négociation au sein des instances internationales. Je suis en charge du volet criminel de la traite, et non de ce qui a trait aux droits de l'homme, qui relève d'une autre ambassadrice.

La traite des êtres humains est un phénomène complexe, méconnu, difficile à appréhender et protéiforme, qu'il convient d'abord de définir. Elle concerne avant tout les femmes, ce qui rend les travaux de votre délégation extrêmement pertinents. La traite des êtres humains se définit par le recrutement, le transport et l'exploitation d'hommes ou de femmes par des hommes ou des femmes à des fins lucratives. Cette définition est longtemps restée incomplète et se résumait à la lutte contre l'esclavage et l'exploitation sexuelle. La première définition large et complète a été retenue par les Nations Unies en 2000. Elle comprend trois éléments cumulatifs : une action – recruter, transporter, transférer, héberger des personnes ; un moyen – force, contrainte, fraude, tromperie, abus d'autorité ou de vulnérabilité, octroi d'avantages altérant le consentement de la personne ; et enfin un but : à des fins d'exploitation. La définition internationale donne une liste d'actes minimale, non exhaustive : exploitation de la prostitution d'autrui ou autre exploitation sexuelle, travail ou services forcés, esclavage, servitude, prélèvement d'organes. Je rappelle un point très important : le consentement de la victime n'exonère pas l'auteur.

Les juges ont parfois du mal à établir ces trois critères qui caractérisent la traite : il arrive donc que les auteurs soient poursuivis sous d'autres chefs d'accusation (proxénétisme par exemple), moins sévèrement réprimés.

À la fois acte criminel et violation des droits de l'homme, la traite viole également la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés. Nous l'abordons sous tous ces aspects dans les différentes instances.

Le trafic de migrants doit être distingué de la traite des êtres humains : la traite suppose une exploitation de la victime, en général non consentante, sur la durée, tandis que le trafic de migrants peut s'analyser comme une complicité à l'immigration clandestine, à la demande du migrant, qui prend fin au terme du voyage. Des croisements sont toutefois possibles : la vulnérabilité des migrants peut les faire tomber aux mains de réseaux de traite, et il est parfois difficile de distinguer les trafics.

La traite fait 2,5 millions de victimes par an à travers le monde, principalement des femmes et des enfants. Selon les Nations Unies, c'est la troisième forme de trafic la plus rentable après la drogue et la contrefaçon ; elle rapporte 32 milliards de dollars par an. Le rapport annuel de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) sur la traite des êtres humains, qui porte sur 128 États, montre que 70 % des victimes sont des femmes et des jeunes filles. L'exploitation sexuelle est la forme de traite la plus importante à hauteur de 53 %, 40 % des cas de traite concernant l'exploitation par le travail. Les autres formes sont la mendicité ou le vol forcé, la servitude pour dettes et le prélèvement illégal d'organes. Le mariage forcé est souvent la porte d'entrée dans la traite.

Depuis dix ans, les cas d'exploitation par le travail recensés ont augmenté, soit en raison d'une meilleure détection, soit en raison de la hausse du travail forcé liée à la mondialisation des échanges économiques. Parallèlement, la part de l'exploitation sexuelle s'est réduite de 63 % à 53 %, signe possible de l'efficacité des politiques mises en œuvre pour lutter contre ce fléau.

Les chances de sortie des réseaux de traite sont très faibles, du fait de l'isolement des victimes, de la contrainte morale qui s'exerce sur elles, de la peur ou des menaces physiques. Dans de nombreuses régions du monde, la traite fait l'objet d'une certaine acceptation sociale et culturelle car, en remettant leurs proches à des réseaux de traite, les familles en tirent des moyens de subsistance.

Les formes d'exploitation détectées varient selon les continents. En Asie, le travail forcé est majoritaire, tandis qu'en Europe, l'exploitation sexuelle est plus courante. Les femmes et les jeunes filles sont les premières victimes, à raison de 79 % pour l'exploitation sexuelle et de 14 % pour le travail forcé. À l'inverse, la traite des hommes prend davantage la forme de l'exploitation par le travail (83 %) que de l'exploitation sexuelle (8 %) ou du trafic d'organes (entre 0,1 et 1 %). L'exploitation par le travail est à 65 % masculine, tandis que l'exploitation sexuelle est à 97 % féminine.

Si l'on croise l'analyse géographique et l'analyse par genre, les statistiques montrent que les femmes sont davantage exploitées par le travail en Asie du sud-est, tandis que les hommes sont les plus concernés par cette forme d'exploitation en Europe.

On observe donc que les femmes et les jeunes filles constituent la majorité des cas de traite, ce qui reflète des rapports de force historiquement inégaux entre hommes et femmes et de comportements socioculturels marqués par la domination masculine. Cette observation vaut, en sens inverse, pour les auteurs d'infractions, puisque 68 % des personnes poursuivies et 72 % des individus condamnés pour traite sont des hommes.

Tous les pays sont touchés par la traite, qu'ils soient les pays d'origine, de destination ou de transit, avec d'énormes flux de l'Asie vers l'Europe et l'Amérique, de l'Afrique vers l'Europe et le Moyen-Orient, de l'Amérique latine vers l'Europe. En France, 90 % des prostituées sont étrangères et viennent principalement du Nigéria, de Chine et des Balkans.

Depuis le début du XX^{ème} siècle, la communauté internationale a répondu au fléau de la traite par une série d'instruments qui, au départ incomplets et peu contraignants, se sont avec le temps renforcés, s'adaptant aux différentes formes de traite et à la mondialisation et prenant en compte l'objectif de protection des victimes.

Premier instrument juridique en la matière, l'arrangement international pour la répression de la traite des blanches de 1904 fut suivi par d'autres conventions en 1910, 1921 puis 1933. En 1949, la première convention des Nations Unies contre la traite a fait la synthèse des accords existants. Elle condamnait la prostitution mais protégeait peu les victimes. Plusieurs conventions de l'Organisation internationale du travail ont été signées après celle de 1926 contre l'esclavage.

La convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (*CEDAW*) et le statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale comportent aussi des dispositions interdisant la traite.

La convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, signée en 2000 à Palerme, est accompagnée d'un protocole sur la lutte contre la traite des êtres humains, notamment des femmes et des enfants, qui définit de manière universelle et très large les phénomènes de traite. L'avènement de cet outil constitue une avancée majeure dans la lutte contre ce fléau. Il permet que tous les États adoptent une définition commune et puissent incriminer les trafics sur leur territoire. Le protocole, ratifié par 168 États, doit encore l'être par 25 autres pour devenir universel. Fort d'un arsenal répressif, il est cependant insuffisant sur la protection des victimes.

Enfin, le Conseil de l'Europe a signé une convention en 2005, instrument très protecteur des droits des victimes et doté d'un mécanisme d'examen robuste, qui ne concerne toutefois que les États-membres du Conseil de l'Europe et les pays tiers y ayant adhéré, soit 43 États.

La lutte contre la traite est une priorité de l'Union européenne, qui est une zone de destination et de transit. En Europe, 600 000 personnes seraient victimes de la traite, et paradoxalement 65 % des victimes sont des ressortissants européens, comme du reste 70 % des trafiquants. Près de 80 % des victimes seraient des femmes et des jeunes filles. La directive de 2011 enjoint les États membres de renforcer leurs dispositifs juridiques notamment en matière de réduction de la demande et de protection des victimes. Une coordinatrice européenne, Mme Myria Vassiliadou que vous avez rencontrée, est chargée de sa mise en œuvre. En 2013, l'Union européenne a adopté une stratégie de lutte contre la traite (2012-2016) qui complète la directive, centrée sur la coordination des politiques, les actions de sensibilisation et la prise en compte des nouvelles formes de traite.

Des initiatives politiques complètent l'ensemble de ces instruments. En 2010, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté un plan mondial contre la traite des êtres humains, qui sans être contraignant, vise à remobiliser la volonté politique des États. Il appelle les États à renforcer leurs efforts autour de quatre « P » : poursuite, protection des victimes, prévention et partenariat. En France, nous suivons bien évidemment ces préconisations puisqu'elles ont été intégrées dans notre premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains de 2014.

Comme vous le voyez, le fléau de la traite fait l'objet d'une prise en charge forte et de réponses multiples de la communauté internationale.

Qu'en est-il des réponses françaises ? La France a une approche multidisciplinaire de cette question complexe, avec un travail partenarial entre tous les acteurs : justice, gendarmerie, police, services sociaux, associations... La coordination de la lutte contre la traite est confiée à la Mission interministérielle pour les femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), créée en 2013, dont vous recevrez prochainement la Secrétaire générale.

En 2014, nous avons adopté un premier Plan d'action national constituant la stratégie nationale française, basé sur trois priorités : identifier et protéger les victimes, démanteler les réseaux criminels et faire de la lutte contre la traite une politique à part entière. Le ministère des affaires étrangères a contribué au volet international de ce plan. La France lutte contre toutes les formes de traite mais dans la mise en œuvre de ce plan d'action, elle a à ce jour deux axes prioritaires : mieux lutter contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle et contre l'exploitation des mineurs, victimes qu'il est encore plus difficile de faire sortir des réseaux. La proposition de loi

visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, que vous connaissez bien, relève de cette logique.

Le ministère des affaires étrangères assure la mise en œuvre du volet international du plan d'action suivant trois axes.

Tout d'abord, nous promovons la ratification des conventions internationales par tous les États parties et leur pleine mise en œuvre. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Palerme en 2003, de plus en plus de pays incriminent en droit interne la traite des personnes en mettant en œuvre le protocole des Nations Unies contre la traite.

Le deuxième axe est celui du plaidoyer dans les instances internationales. La traite a non seulement des causes économiques mais également des racines culturelles ; pour la faire reculer, il faut la combattre sur tous les fronts, notamment celui de l'acceptation sociale. Nous travaillons dans toutes les instances internationales compétentes, au premier chef à l'Assemblée générale de l'ONU, qui adopte régulièrement une résolution sur ce sujet. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies compte trois rapporteurs spéciaux sur la traite, et adopte régulièrement des résolutions que nous soutenons. Nous rencontrons régulièrement la coordinatrice européenne et la représentante spéciale pour la lutte contre la traite au sein de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Nous entretenons par ailleurs de nombreux contacts avec d'autres pays et entités : au Saint-Siège, le pape François, très investi dans la lutte contre la traite, a organisé plusieurs réunions interreligieuses ayant d'ores et déjà permis de définir des orientations et actions. En France, le ministère des affaires étrangères a organisé en 2013 et 2014 un séminaire sur les violences contre les femmes et la traite. Je participe régulièrement à des colloques, des conférences, j'interviens par des tribunes ou des interviews. Ce n'est pas de l'affichage : le plaidoyer fait reculer la tolérance à la traite.

Enfin, troisième axe de l'action du ministère des affaires étrangères : la conduite d'actions de coopération. Par l'assistance technique, nous aidons les pays d'origine ou de transit à mieux lutter contre la traite en renforçant leur arsenal juridique et leurs capacités, en développant la prévention et la protection des victimes. Certes, les crédits de coopération du ministère ont été réduits, néanmoins nous nous efforçons dans nos arbitrages de préserver les actions contre la traite. La coopération intervient au travers de deux canaux : celui des organisations internationales - les Nations Unies ayant des programmes dans les pays d'origine ou de transit, auquel nous affectons des contributions volontaires - et celui de la coopération bilatérale, avec une approche régionale ciblée sur l'Europe du Sud-Est et l'Afrique de l'Ouest.

En Europe du Sud-Est et dans les Balkans, un conseiller régional, basé à Vienne, met en œuvre une stratégie contre la traite dans dix pays axée sur la problématique des mineurs. Il est en effet difficile de faire sortir ces

jeunes des réseaux où ils sont enrôlés pour les protéger : ils ne restent pas dans les foyers où on les place et sont encore mal identifiés. Une attachée régionale pour les droits de l'enfant, à Bucarest, et un pôle contre la criminalité organisée, à Belgrade, complètent le dispositif. Notre action dans la région repose ainsi sur l'identification et le diagnostic, la prévention et la lutte contre les trafics. Nous travaillons aussi avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), aux programmes de laquelle nous contribuons.

En Afrique de l'Ouest et dans le Golfe de Guinée, un fonds de solidarité prioritaire, (FSP) est mis en œuvre au Bénin, au Cameroun, au Ghana, au Nigéria et au Togo, Il est doté de 800 000 euros sur trois ans. Nous aidons ces pays à renforcer leur cadre juridique et les sociétés civiles à exercer leur fonction d'alerte et de protection. Les ONG jouent un rôle important d'information, d'« aiguillon » des gouvernements et de protection des victimes qui peuvent retrouver confiance en elles grâce à leur soutien.

Nous sommes enfin en train de développer un réseau de points de contact dans une vingtaine d'ambassades situées dans des pays d'origine ou de transit de la traite, en Asie, en Amérique, en Europe et en Afrique, afin de permettre un échange d'informations, de bonnes pratiques et une coopération sur des cas individuels.

La traite est donc un phénomène complexe, pluridisciplinaire, difficile à poursuivre, au sujet duquel la communauté internationale s'est beaucoup investie. Elle touche très majoritairement les femmes.

Si les progrès accomplis depuis une quinzaine d'années sont indéniables, il est toutefois difficile d'éradiquer le phénomène en raison de l'importance des profits et de la soumission des victimes C'est pourquoi il faut agir sur tous les leviers, qu'ils soient politiques, juridiques et culturels, par la saisie et confiscation des avoirs criminels.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Merci de votre intervention. Nous avons tous et toutes ici un intérêt partagé pour ces questions liées à la traite. La traite, comme les autres trafics – armes, drogue... – est à l'origine de profits considérables. Pouvez-vous préciser comment ces différents trafics évoluent ? Vous avez évoqué les conventions internationales de lutte contre la traite : quels sont les pays qui n'ont pas adhéré à ces instruments¹ ? Quant à l'Union européenne, ne pensez-vous pas qu'une approche intégrée serait plus efficace en la matière que la coordination ? Les réseaux se jouent des frontières et de la lenteur de la coopération judiciaire... La réflexion sur la traite rejoint à certains égards la problématique de la prostitution, si l'on en juge par les débats que nous avons eus au Parlement dans le cadre de la discussion de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel : même si, dans 80 % des cas, la prostitution se fait sous

¹ Le Congo, la Corée du Sud, l'Iran, le Japon, le Pakistan, la Somalie, le Soudan et le Yémen n'ont pas ratifié ce protocole. La République tchèque n'a pas ratifié la convention du Conseil de l'Europe.

contrainte, l'acceptation sociale induit la tolérance. Ne serait-ce pas la même chose pour la traite ?

Mme Michèle Ramis. - Les estimations internationales des profits liés aux différents trafics sont en cours de réévaluation ; les derniers chiffres disponibles datent de 2012. Par exemple, les revenus de la contrefaçon tendent à croître par rapport à ceux du trafic de drogue, plus réprimé, que la première, qui est tout aussi lucrative. La traite est aussi aggravée par la mondialisation mais elle est difficile à quantifier. Alors que pour la drogue et la contrefaçon, les statistiques reposent sur une extrapolation du nombre de saisies, il est difficile de disposer d'estimations précises sur la traite, d'autant que de nombreuses victimes refusent d'être considérées comme telles et ne dénoncent pas les faits.

Je vous confirme que 25 États membres de l'ONU n'ont pas ratifié le protocole de Palerme contre la traite. En général, ces États n'ont pas non plus ratifié la convention-mère, qui comprend trois protocoles. Quant à la convention du Conseil de l'Europe, un État de l'Union européenne ne l'a pas ratifiée mais un État tiers, la Biélorussie, y a adhéré. Il faut évidemment souligner l'importance d'une ratification universelle du Protocole des Nations Unies, qui devrait se doter d'un mécanisme d'examen de sa mise en œuvre. Il faudrait, dans la même logique, parvenir à la plus large adhésion possible de pays tiers à la convention du Conseil de l'Europe.

S'agissant de la réponse de l'Union européenne à la traite, je précise que le mécanisme de coordination des politiques pénales européennes, Eurojust, fonctionne lorsqu'il y a ouverture de poursuites. Les juges chargés de l'instruction ont parfois des difficultés à qualifier les faits de traite, faute de pouvoir prouver que la victime a été recrutée à des fins d'exploitation. D'où la requalification des faits pour un autre motif, comme le proxénétisme ou le travail forcé, mais la sanction est différente... Au début de l'année 2015, le ministère de la justice a adressé aux parquets une circulaire de politique pénale leur demandant de retenir, autant que faire se peut, les infractions de traite, punies de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende – dix ans d'emprisonnement si la victime est mineure. Or dans certains États de l'Union, la directive de 2011 n'est pas encore transposée, ce qui est regrettable. La coordinatrice européenne pour la traite des êtres humains constate une difficulté à mettre en œuvre la politique de l'Union contre toutes les formes de traite en raison de la réticence de certains États à traiter la question de l'exploitation sexuelle.

La législation française permet de réprimer l'achat de services sexuels d'une victime de traite en connaissance de cause, mais ce n'est pas le cas partout. Différentes approches de la prostitution existent dans l'Union européenne, certains États la traitent comme une profession réglementée, à la différence de pays comme la France qui souhaitent réduire le système prostitutionnel. Ces différences compliquent singulièrement le travail de la coordinatrice de l'Union que vous avez rencontrée le 22 septembre 2015 et

ont des conséquences en termes de financement : ainsi, deux tiers des financements de l'Union destinés à la lutte contre la traite vont à des projets contre l'exploitation par le travail alors que l'exploitation sexuelle fait plus de victimes

Mme Chantal Deseyne. – Comment briser l'emprise psychologique des trafiquants sur les victimes, en particulier les femmes et les enfants, et quel pourrait être le rôle de l'éducation dans les pays de départ des victimes ?

Mme Vivette Lopez. – Y a-t-il un lien entre le fait que la prostitution soit règlementée et organisée, ce qui est le cas, disiez-vous, dans les pays comme les Pays-Bas, l'Allemagne ou l'Autriche, et le niveau de la traite des êtres humains que l'on constate dans ces pays ?

J'ai eu l'impression que vous mettiez sur le même pied la contrefaçon, le trafic de drogue et la traite des êtres humains, qui n'ont pourtant rien à voir. Pouvez-vous revenir sur ce point ?

Enfin, les personnes condamnées pour des faits de traite font-elles l'objet d'un suivi ou d'une éducation spécifiques pour éviter la récidive ?

M. Roland Courteau. – Des quatre « P » que vous avez évoqués, je vois quelles formes peuvent prendre les poursuites, mais comment faire pour la protection et la prévention ? Pouvez-vous nous donner des exemples de telles démarches ? Les partenariats prennent-ils seulement la forme d'une coopération ? Enfin, quels sont les moyens consacrés à chacun de ces quatre « P » ?

Je crois savoir qu'en France, la lutte contre la traite est financée à hauteur de cinq millions par l'action 15 du quatrième Plan interministériel de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains. Pouvez-vous me confirmer ce chiffre ?

Mme Michèle Ramis. – Pour briser l'emprise psychologique sur les victimes, nous avons mis en place en France un système de protection large qui s'appuie beaucoup sur les associations. Cela passe d'abord par des mesures de protection des victimes qui acceptent de témoigner, telles que la garantie de l'anonymat, une mise à l'abri, etc. Nous tentons aussi de faire prendre conscience aux jeunes qu'ils sont des victimes de ces réseaux. Si leur famille est elle-même à risques, nous les plaçons dans des foyers d'accueil. Tout repose sur la confiance que les victimes accordent à ceux qui cherchent à les protéger. À cet égard, même si le maillage territorial de l'aide à l'enfance mis en place par la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse est appréciable, les victimes osent souvent plus se rapprocher des associations, qui font généralement « moins peur » que l'État et les services sociaux. C'est un travail au cas par cas.

Vis-à-vis des pays d'origine, la sensibilisation est très importante. Nous menons des actions de prévention et de formation des enseignants

et des professionnels dans les pays relevant de nos stratégies régionales de lutte contre la traite en Europe du Sud-Est et en Afrique de l'Ouest. L'impact de ces programmes est difficilement mesurable car ils visent à faire évoluer les mentalités.

Concernant les mineurs isolés victimes de traite dans l'Union européenne, nous réfléchissons à un dispositif européen permettant de mieux assurer leur protection. Nous sommes confrontés à un problème de mineurs contraints de pratiquer la mendicité, le vol, la prostitution dont l'identification est souvent difficile et qui circulent au sein de l'espace Schengen. La mesure 10 du Plan d'action national contre la traite prévoit la mise en place d'une plate-forme européenne d'identification pour mieux suivre ces mineurs et retracer leur parcours. Malheureusement, ceux-ci refusent souvent toute protection. Avec l'appui de la Commission européenne, nous allons travailler avec d'autres États-membres confrontés au même problème.

Je n'ai pas de statistiques sur la traite dans les pays réglementaristes, qui sont également touchés par le problème des mineurs isolés. Je ne peux pas me prononcer sur une éventuelle corrélation entre l'autorisation de la prostitution et le niveau atteint par la traite sur un territoire.

En effet, madame la sénatrice, si j'ai comparé le trafic de drogue, la contrefaçon et la traite, mon propos concernait uniquement les revenus que dégagent ces trafics. D'après le classement de l'ONU, le trafic de drogue rapporte 320 milliards de dollars par an, la contrefaçon 250 milliards et la traite 32 milliards. Mais les dommages humains qui résultent de celle-ci sont, bien évidemment, considérables.

L'éducation est très importante à des fins préventives. En France, il serait utile de réaliser des campagnes de sensibilisation auprès des professionnels, dans les écoles et auprès du grand public pour expliquer la réalité de la traite, car ce phénomène reste relativement invisible. Le Plan national d'actions prévoit une campagne, mais le coût en est élevé. Nous essayons de mobiliser des fonds européens.

Pour répondre à la demande de M. Roland Courteau en matière de protection, la convention du Conseil de l'Europe, appliquée en France, accorde un droit de séjour temporaire et une aide au logement aux victimes qui coopèrent avec la justice afin de faciliter leur sortie des réseaux, loin de leur persécuteur, et d'organiser un retour vers le pays d'origine si c'est possible, ou dans le cas contraire de leur trouver un lieu de résidence. La prévention repose sur les campagnes de sensibilisation et sur un travail en amont avec les associations qui repèrent les cas de traite. Il s'agit aussi d'aider les victimes potentielles à détecter les pièges : les jeunes filles sont souvent envoyées en Europe, appâtées par la promesse d'un travail dans le mannequinat par exemple. Leur sensibilisation à ces dangers et leur information sur les stratégies mises en place par les réseaux pour attirer

leurs victimes sont primordiales. Enfin, le personnel de nos consulats dans les pays d'origine de la traite est formé à la détection des risques que peut présenter une demande de visa pour adoption, de visa pour du personnel domestique qui peut cacher un risque de traite par esclavage domestique, de même qu'en matière de validité du mariage pour détecter les mariages forcés.

Les partenariats visés par le quatrième « P » couvrent tant la coopération internationale à des fins d'entraide judiciaire qu'à des fins d'assistance technique. L'entraide judiciaire reste peu développée en Afrique de l'Ouest par exemple, ce qui rend difficiles les poursuites contre le trafic circulaire entre les pays de la région. L'assistance technique vise à renforcer les dispositifs et les capacités des États d'origine ou de transit à mieux poursuivre les auteurs de traite.

Mme Michèle Meunier. – Les actions dont vous parlez font écho aux travaux de notre délégation et du Sénat sur les propositions de loi relatives à la lutte contre le système prostitutionnel et à la protection de l'enfance. Le Sénat a voté une mesure accordant aux victimes de la prostitution un statut plus ambitieux que la mise à l'abri ; elle devrait être confirmée en commission mixte paritaire. L'article 1^{er} *ter* de la proposition de loi offre aussi un accompagnement et un soutien aux victimes qui prennent le risque de témoigner contre leur réseau. Ces dispositions nous engagent encore davantage sur la voie abolitionniste !

J'aimerais savoir si vous mettez en place des démarches concrètes avec les autres ministères, notamment le ministère du travail. La limite est parfois ténue, il me semble, entre l'exploitation sexuelle et la traite par le travail. Avez-vous prévu des formations, des actions de sensibilisation et de repérage communes aux deux administrations ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je vous remercie pour le travail que vous accomplissez. J'aimerais pour ma part connaître votre réaction à la question des femmes réfugiées qui arrivent en Europe par dizaines de milliers, et qui, particulièrement vulnérables, constituent une proie facile pour les réseaux responsables des trafics.

En matière de mariages forcés, il convient de continuer à être particulièrement vigilant. Quand j'étais ministre, j'avais mis en place des modules de formation pour les agents consulaires : vous avez d'ailleurs évoqué le lien entre certaines demandes de visa et le mariage forcé, par exemple. En 2012, une douzaine de cas étaient ainsi remontés des postes consulaires. Ces statistiques m'avaient étonnée, car le total constaté au Royaume-Uni était beaucoup plus élevé. Les cas de cet ordre sont-ils aujourd'hui, trois ans plus tard, mieux repérés et pris en charge ? Les victimes sont-elles dirigées vers les associations ?

Vous avez mis en avant le coût des campagnes d'information ; on peut aussi s'interroger sur leur impact effectif, dans un monde où un sujet d'actualité chasse l'autre. Ne serait-il pas plus judicieux de se recentrer sur une sensibilisation par l'éducation ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Comment notre délégation peut-elle contribuer à ce combat contre la traite des êtres humains ? Comment orienter efficacement les recommandations qui concluront notre rapport ? Certaines de vos préoccupations recoupent celles que nous avons exprimées lors de l'examen de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel.

Vous jugez souhaitable de permettre que les responsables de la traite fassent l'objet de poursuites au titre de la traite et non d'un autre chef d'accusation moins sévèrement réprimé. Nous nous posions justement les mêmes questions lors de nos discussions sur le viol et le harcèlement sexuel. Ce sujet récurrent fera probablement l'objet d'une recommandation de notre délégation.

La question de la coopération européenne se pose de façon particulièrement aiguë en matière de prostitution, car lorsqu'un pays adopte une législation abolitionniste, les trafiquants se déplacent vers les pays voisins. Quelles poursuites peut-on alors engager ?

Une protection efficace passe par la mise en place d'un parcours de sortie pour les victimes. Il ne suffit pas de mettre celle-ci en sécurité : il faut aussi lui donner les moyens de se reconstruire et ne pas se borner à lui proposer une formation professionnelle. Comment pouvons-nous faire avancer les choses dans ce domaine ?

Dans toutes les questions concernant l'égalité entre les femmes et les hommes, l'éducation est fondamentale. La lutte contre la traite ne fait pas exception. C'est un levier de prévention que l'on retrouve de manière récurrente dans beaucoup des problématiques auxquelles s'intéresse la délégation...

Enfin, je voudrais évoquer aujourd'hui les salons de massage qui actuellement, on le voit tous les jours, se multiplient à Paris. Ce sont en réalité des lieux de traite. Que faire contre ce fléau ?

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Quels enseignements et quelles préconisations éventuelles tirez-vous de la loi britannique sur la lutte contre l'esclavage moderne ?

Mme Michèle Ramis. – Le ministère du travail a contribué au Plan d'action national contre la traite des êtres humains, principalement pour tout ce qui concerne l'esclavage domestique et l'exploitation par le travail, mais nous n'avons pas avec cette administration de partenariat particulier. De mon côté, je travaille surtout avec la MIPROF, qui assure la coordination du travail de l'ensemble des administrations compétentes.

J'ai évoqué la porosité entre les flux de réfugiés et la traite d'êtres humains. Les trajets effectués par les réfugiés peuvent être très longs : un migrant parti d'Érythrée peut mettre deux ans pour arriver jusqu'aux Pays-Bas... Ce fait augmente le risque que ces personnes soient détournées en chemin par les réseaux de traite, ne serait-ce que pour pouvoir payer le reste du voyage. Les femmes et les enfants sont, bien sûr, particulièrement exposés. Les services répressifs français en sont conscients et nous nous efforçons d'y sensibiliser nos partenaires notamment africains dans la perspective du sommet sur les migrations de La Valette, en novembre prochain qui traitera de ces deux formes de trafics. Concernant les mariages forcés, un programme de formation a en effet été mis en place en 2012 et les consuls informés des risques. Je n'ai pas de statistiques concernant les tendances observées mais je me propose de demander à la Direction des Français de l'étranger des éléments sur ce point et de les faire parvenir à la Délégation.

Les campagnes de sensibilisation, à mon sens très importantes, sont prévues par le plan national. Le grand public doit absolument prendre conscience de la réalité de la traite : des personnes travaillant comme employés de maison peuvent en fait, sous nos yeux, être victimes d'esclavage domestique. Il faut ensuite sensibiliser les publics à risque et cibler l'information sur les collèges et lycées. Cela existe pour les fonctionnaires français et pour les militaires en poste à l'étranger. Cette sensibilisation a également été élargie aux fédérations d'employeurs. Agir dès l'école est crucial, d'autant que les enfants peuvent être témoins de cas de traite. Il faut combattre l'acceptation sociale et culturelle de la traite, que ce soit dans les pays d'origine ou de transit ou dans les pays de destination, où ce phénomène pâtit souvent d'une certaine invisibilité.

Le terme de « traite » est désuet : on en conclut à tort que le phénomène lui-même a disparu ! Ce problème de vocabulaire nuit à l'efficacité du message d'alerte et de prévention. Beaucoup a été fait, certes, mais beaucoup reste à faire en matière de lutte contre la traite.

Il est très important de mobiliser plus efficacement les leviers européens : il faut que le problème de la traite intra-européenne soit résolu par l'Union européenne, en particulier l'exploitation sexuelle et l'exploitation des mineurs. Celle-ci doit mettre en place la plate-forme et les mécanismes d'identification des victimes que j'ai évoqués.

La traite au départ des Balkans constitue un trouble à l'ordre public et une violation des droits de l'homme. Sous nos yeux, des femmes et des enfants en sont victimes.

Le dilemme entre la protection des données et de la vie personnelle et la protection des victimes est connu : ces dernières peuvent craindre que les données recueillies soient utilisées à d'autres fins. Peut-être pourriez-vous nous aider à porter ces questions au niveau européen.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Certes, il faut identifier les victimes, mais sans omettre l'identification des auteurs !

Mme Michèle Ramis. – Bien sûr. Mais identifier les victimes permet de remonter jusqu'aux auteurs : souvent les trafiquants font miroiter une véritable carrière à leurs victimes mineures et leur promettent qu'elles deviendront recruteurs à leur tour... Bien souvent les victimes elles-mêmes pensent que la traite leur ouvre des perspectives. Nous avons du mal à leur présenter des alternatives.

Mme Vivette Lopez. – Y a-t-il des pays où la traite ne sévit pas ?

Mme Michèle Ramis. – Je ne crois pas. Dès lors qu'il y a une demande et un profit à réaliser, la traite existe.

Un autre moyen d'action est à souligner : il s'agit de la saisie et de la confiscation des avoirs des trafiquants. Nous avons en France un système performant, qui repose sur l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Nous essayons de le faire connaître dans les autres pays. La confiscation des produits du crime réduit la rentabilité de la traite. L'autre levier est la lutte contre le blanchiment d'argent, à travers *Tracfin*. Nous savons qu'il peut exister des liens entre la traite des êtres humains et le financement du terrorisme. L'argent de ces trafics doit donc être saisi et confisqué.

Enfin, en matière de trafic, la lutte contre la demande est tout aussi essentielle que la lutte contre l'offre. C'est un axe dont le débat sur la prostitution vous a rendus familiers. Les « usagers » doivent être informés que ceux dont ils sollicitent les services travaillent sous la contrainte de réseaux criminels. La directive de 2011 oblige d'ailleurs les États membres à réduire la demande par tous les moyens » pénalisation des utilisateurs, campagnes d'information, etc. La demande entretient le trafic, nous le savons bien.

Pour répondre à votre question, madame la présidente, je préciserai que la loi britannique contre l'esclavage moderne a été adoptée en mai 2015 à la veille des élections, avec une volonté d'affichage politique fort : si une partie des mesures qu'elle contient, en particulier en matière d'incrimination des auteurs et de protection des victimes, était déjà en vigueur avant son adoption, les Britanniques ont estimé que pour faire évoluer les choses, il faut les nommer – c'est le sens de l'intitulé « esclavage moderne ». Les peines de prison associées au trafic d'êtres humains ont été augmentées et portées à quatorze ans. La loi de 2015 simplifie les textes en vigueur, identifie leurs lacunes et accroît la prévention. La véritable nouveauté réside dans l'instauration d'une clause de transparence dans la chaîne d'approvisionnement des entreprises : au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires, les entreprises devront rendre compte des mesures qu'elles prennent contre la traite dans leur domaine d'activité. Elles devront s'assurer qu'elles ne recourent pas à des produits susceptibles d'être liés à la traite.

Cette initiative, qui s'inscrit dans les suites de la catastrophe du Rana Plaza et relève de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, est intéressante et de nature, peut-être, à faire bouger les lignes.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Il arrive qu'en matière de protection, on agisse à mauvais escient en croyant bien faire. J'avais obtenu que la commune dont je suis maire ne fasse pas travailler d'entreprises étrangères qui emploieraient des enfants de moins de douze ans. Or, des présidents d'ONG en Asie m'ont immédiatement avertie que les enfants exclus des ateliers tomberaient dans les réseaux de prostitution et de traite. Moi qui croyais bien faire... C'est pourquoi vous avez toute mon admiration : votre travail est un puits sans fond. Il est extrêmement difficile d'aider des populations dont les mentalités diffèrent autant des nôtres.

Mme Michèle Ramis. – Nous sommes en effet très sensibles à la situation des enfants employés dans les ateliers de contrefaçon. Une approche globale, intégrée, transversale et pluridisciplinaire s'impose donc en matière de réponse à la criminalité organisée.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vous remercie pour cette expertise, et croyez bien que notre délégation ne cèdera pas à la tentation de la résignation.

Mme Michèle Ramis. – Je reste à votre disposition et apporterai volontiers ma contribution à la suite de vos travaux.

**Audition de Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay,
ambassadrice pour les droits de l'Homme**

(12 novembre 2015)

Présidence de Mme Christiane Kammerman, vice-présidente

Mme Christiane Kammermann, présidente. – Madame l'ambassadrice, mes chers collègues, nous continuons ce matin avec vous les auditions consacrées à notre travail sur les femmes, victimes de la traite des êtres humains.

J'ai l'honneur aujourd'hui de remplacer Mme Chantal Jouanno, notre présidente, qui vous prie d'excuser son absence que, pour ma part, je regrette, car j'apprécie beaucoup sa manière de présider.

Je rappelle que le 22 septembre 2015, nous avons échangé avec Mme Vassiliadou, coordinatrice européenne pour la traite des êtres humains ; puis le 29 octobre nous avons entendu Mme Michelle Ramis, ambassadrice chargée de la criminalité organisée au sein du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

Ces auditions ont mis en évidence la nécessité d'une approche internationale de la traite des êtres humains. D'ailleurs, le 17 décembre prochain, l'Organisation internationale du travail (OIT) et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) organisent au Sénat un colloque dédié à la mobilisation internationale contre l'esclavage moderne. Il semblerait que pour l'instant, seul le Niger ait ratifié le protocole sur le travail forcé, dont l'entrée en vigueur se fera dès la deuxième ratification. Aussi la France peut-elle exercer une certaine influence en ratifiant rapidement ce texte.

Afin de compléter les informations déjà recueillies par notre délégation sur les moyens d'action de la France face à ce phénomène mondial qu'est la traite dont sont victimes les femmes, nous accueillons ce matin Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, ambassadrice pour les droits de l'Homme.

Madame l'ambassadrice, vous occupez ces fonctions depuis le 24 juillet 2013, après avoir été la conseillère diplomatique et juridique de la ministre des droits des femmes.

Cette dernière responsabilité vous a d'ailleurs notamment amenée à contribuer à l'organisation de la conférence internationale sur la traite des êtres humains à Bruxelles, en septembre 2013.

Nous sommes heureux de vous accueillir pour vous entendre sur ce sujet et, de manière plus générale si vous le souhaitez, sur la question des violences faites aux femmes.

Pouvez-vous tout d'abord rappeler vos missions, en indiquant comment s'articule votre rôle avec celui de l'ambassadrice chargée de la lutte contre le crime organisé, que nous avons auditionnée le 29 octobre ?

Je vous donne donc la parole, puis nous vous poserons des questions.

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, ambassadrice pour les droits de l'Homme. – Merci de votre invitation à cette audition. J'ai, à titre personnel, pour les droits des femmes un intérêt particulier que j'ai pu développer dans mes nouvelles fonctions dans la mesure où le droit des femmes constitue clairement une priorité pour la diplomatie française en matière de droits de l'Homme.

Les fonctions qui sont les miennes depuis deux ans ont été créées en 2000, afin de donner davantage de visibilité et de cohérence à notre diplomatie en matière de droits de l'Homme. La lutte contre la traite figure au rang des priorités de notre diplomatie, car c'est l'une des violations les plus graves des droits de l'Homme et la négation même de la dignité humaine. En outre, ce phénomène touche les populations les plus vulnérables, en particulier les femmes et les enfants, qui subissent par conséquent une sorte de double peine. La traite fait ainsi partie des nombreuses violences exercées à l'encontre des femmes et des filles. Enfin, il convient de considérer aussi l'impact que la problématique de la traite peut avoir sur la France, particulièrement concernée par la traite aux fins d'exploitation sexuelle.

Michèle Ramis, que vous avez auditionnée, représente le ministère des affaires étrangères sur ce sujet, notamment dans les instances multilatérales ; j'interviens dans ces enceintes plus largement sur les droits de l'Homme et suis, plus indirectement, amenée à traiter de ce sujet au travers notamment de la problématique des violences faites aux femmes et aux filles. Je porte la voix de la France en coordination avec elle. Nous avons d'ailleurs mené plusieurs initiatives conjointes ; je pense notamment à une tribune commune et à deux séminaires internationaux organisés à Paris sur les violences faites aux femmes, à l'occasion du 25 novembre.

Mme Christiane Kammermann, présidente. – Tant de femmes victimes de violences terribles n'osent pas parler ! Ce constat exige que nous parvenions à de meilleurs résultats. Merci de ce que vous faites pour atteindre ce but.

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Je crois que vous avez évoqué la question des instruments internationaux avec Michèle Ramis. La France a milité pour qu'ils existent. Nous continuons à plaider pour qu'ils deviennent réellement universels et qu'ils soient effectivement mis en œuvre.

Il convient également de s'interroger sur la façon d'améliorer le cadre juridique existant, qui est souvent construit par touches successives dans les enceintes multilatérales.

Mme Christiane Kammermann, présidente. – Je suis sénateur des Français établis hors de France et je rentre de Dakar où mes interlocutrices étaient très intéressées par nos travaux. Les femmes sont souvent confrontées à de grandes difficultés, partout dans le monde.

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – J'interviens dans le champ des droits de l'Homme depuis une vingtaine d'années ; je constate malheureusement que les droits des femmes reculent et qu'il existe dans les enceintes des Nations Unies une pression pour remettre en cause leurs acquis. Il s'agit d'un mouvement de fond bien réel, contre lequel nous devons rester mobilisés et vigilants, car il ne se limite pas à quelques groupes de pays : on observe une série de revendications relativistes liées à la religion et à la tradition, y compris au sein du bloc occidental. Sans une vigilance accrue, les droits des femmes pourraient se voir progressivement « grignotés ».

Mme Christiane Kammermann, présidente. – Observez-vous une certaine lassitude dans un tel contexte ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Pas dans la diplomatie, qui peut s'appuyer sur des personnels convaincus et actifs dans ce domaine, même si chez certains jeunes diplomates, on peut parfois observer que cette tendance de fond relativiste n'est pas suffisamment questionnée. D'ailleurs, cela est vrai chez les jeunes tout court, car la sensibilisation aux droits de l'Homme doit de nos jours faire l'objet d'une attention accrue.

Les jeunes femmes, quant à elles, pensent que ces droits leurs sont définitivement acquis et n'ont pas à être défendus, jusqu'à ce qu'elles soient confrontées à la réalité de la vie professionnelle, qui leur montre que c'est une longue lutte...

Mme Christiane Kammermann, présidente. – Les épouses d'ambassadeurs sont-elles actives, à votre connaissance, dans le domaine de la défense des droits des femmes ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Oui, elles le sont d'autant plus naturellement que ce sont de plus en plus souvent des femmes diplômées, qui exercent une activité professionnelle et ont conscience du risque qu'elles ont pris en quittant leur emploi pour accompagner leur conjoint en poste. Par ailleurs, étant donné que de plus en plus de femmes sont nommées ambassadrices, la question du sort de leurs conjoints est évoquée systématiquement. Hommes et femmes ont donc un intérêt commun pour que cette problématique fasse l'objet d'une attention soutenue au sein du corps diplomatique.

Mme Christiane Kammermann, présidente. – Les outils juridiques relatifs aux droits de l’Homme permettent-ils utilement de compléter l’arsenal juridique spécifique à la lutte contre la traite des êtres humains ? Comment percevez-vous la position de la France par rapport à celle de ses partenaires au sein de l’ONU en matière de traite ? Je vous pose la même question par rapport à la position des partenaires européens.

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Pour ce qui concerne l’action de la France, nous prônons une approche globale afin d’appréhender de façon cohérente tous les problèmes posés par la traite des êtres humains : prévention, répression, accompagnement des victimes.

Or, les instruments internationaux adoptés depuis la fin du dix-neuvième siècle visaient un seul de ces aspects. Puis la convention des Nations Unies de 1949 sur la répression de la traite et la prostitution a consolidé les textes préexistants. Malheureusement, cette convention ne compte qu’un nombre limité d’États parties et, d’ailleurs, tous les États membres de l’Union européenne n’y ont pas adhéré !

La convention de Palerme de 2000, dont le protocole additionnel concerne tant les femmes que les enfants, constitue un outil plus efficace. Elle a représenté un progrès car pour la première fois est proposée une définition précise de la traite des êtres humains, ainsi qu’un instrument répressif et de protection des victimes.

Aux Nations Unies, des rapporteurs spéciaux ont été désignés pour les sujets de la traite, de la vente et de la prostitution des enfants ainsi que de l’esclavage moderne. L’Assemblée générale de l’ONU a également adopté un Plan mondial contre la traite en 2000, montrant ainsi un engagement bien réel de la communauté internationale dans la lutte contre ce fléau. Bien que n’étant pas un instrument contraignant, ce plan a constitué une étape importante, car il a permis la mise en place d’un fonds d’indemnisation pour financer l’assistance aux victimes. En effet, il était nécessaire de pouvoir garantir à celles-ci une assistance financière, juridique, sanitaire et sociale.

Mme Christiane Kammermann, présidente. – Vous évoquez le soutien financier des victimes : est-ce déjà réalisé ou simplement un vœu ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Nous avons d’ores et déjà des actions de soutien aux victimes conduites dans un cadre bilatéral. En revanche, je n’ai pas, à mon niveau, d’indications de ce qui est fait dans le cadre du fonds multilatéral ; je pourrai vous faire parvenir les informations utiles.

M. Roland Courteau. – Que se passe-t-il lorsqu’un engagement n’est pas tenu ? Des vérifications sont-elle mises en œuvre ? Peuvent-elles déboucher sur des sanctions ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. - C'est une question fondamentale que vous posez. Les conventions ont une portée juridique contraignante mais elles doivent être appliquées par leurs signataires pour produire des effets. C'est pourquoi elles prévoient généralement un mécanisme de suivi qui oblige les États à rendre compte périodiquement de leur mise en œuvre, ce qui constitue un moyen de pression et une incitation forte pour les pays à s'acquitter de leurs obligations. Les rapporteurs spéciaux, que je mentionnais, peuvent en outre produire de façon indépendante des rapports sur la façon dont les conventions sont réellement appliquées. J'ajoute que la société civile est présente dans les comités conventionnels, ce qui permet de maintenir la pression sur les États.

La France participe de manière très active à ce suivi, dans le cadre du Conseil des droits de l'Homme, du Comité des droits de l'enfant ou du Comité contre la torture, par exemple en procédant à une évaluation très précise de la mise en œuvre des conventions par les pays et en faisant une série de recommandations. Le ministère des affaires étrangères assure la coordination de la position française dans le cadre de ces processus de suivi. De même, il coordonne la rédaction des rapports de la France devant ces comités conventionnels, devant lesquels le gouvernement français doit aussi rendre périodiquement des comptes.

Si des sanctions ne sont pas formellement prévues dans le cadre des comités conventionnels, elles existent de manière indirecte au niveau politique, car aucun pays n'aime être montré du doigt.

Au-delà de la pression politique, d'autres formes d'incitations existent, telles que les sanctions financières. Ainsi, dans le cadre de l'Union européenne, en vertu de « clauses de droits de l'Homme », une aide à la coopération accordée à un État tiers peut être remise en cause en cas de constat de violations flagrantes des droits de l'Homme. Même s'ils sont lourds à mettre en œuvre, de tels mécanismes sont des instruments de pression très importants.

Mme Christiane Kammermann, présidente. - Quelles sont les principales difficultés rencontrées en matière de lutte contre la traite ? Quelles sont, de votre point de vue, les priorités que nous devrions rappeler ?

Je voudrais aussi évoquer la crise des migrants en Europe, qui a nécessairement un impact sur la traite des femmes, compte tenu de la situation de détresse et de vulnérabilité dans laquelle se trouvent ces personnes. La dynamique européenne concerne avant tout l'accueil des migrants, mais pensez-vous qu'il conviendrait d'être particulièrement vigilant pour que les réseaux de traite n'exploitent pas les populations concernées ?

Pouvez-vous nous parler de *Frontex*, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Tout d'abord en termes de positionnement de la France, nous entendons rester en situation de « leader » sur la question des femmes, et plus particulièrement en ce qui concerne la lutte contre toutes les formes de violences faites aux femmes, dont la traite fait partie. Nous ne sommes pas les seuls ; l'action extérieure de l'Union européenne en la matière est très active.

On observe toutefois une ligne de fracture sur la question de la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Ainsi la convention de 1949 évoquée précédemment est-elle soutenue par seulement 18 des 28 pays membres de l'Union européenne, en raison d'une approche fondamentalement différente de la prostitution entre « abolitionnistes » et « réglementaristes ».

Ceci explique que si l'Union est très en pointe sur la traite des êtres humains, elle s'est relativement peu exprimée sur la question de la prostitution. Sans prendre parti en aucune manière, puisque vous m'interrogez sur les expériences conduites par d'autres pays, je voudrais mentionner le cas de la Suède. J'avais accompagné la ministre des droits des femmes en Suède, au début de la réflexion sur le système prostitutionnel qui a conduit à la rédaction d'une proposition de loi sur le sujet. Dans ce pays, le choix de la pénalisation des clients a été fait en 1999. Après dix années de mise en œuvre, la Suède estimait que cette législation avait eu des conséquences significatives sur la « demande » et qu'elle avait entraîné un déplacement des réseaux criminels vers d'autres pays. Cette loi a eu un impact social puisque 70 % de la population adhère à l'instrument juridique. La mentalité des jeunes a considérablement évolué grâce à cette mesure. C'est donc un exemple de réalisation concrète dans ce domaine. Je sais que le choix suédois est discuté et ne fait pas l'unanimité, mais la réalité du déplacement des réseaux criminels a contraint les pays voisins à s'interroger à leur tour sur la question de la prostitution. C'est un exemple qui nourrit de ce fait la réflexion sur ce sujet.

Mme Christiane Kammermann, présidente. – Je vous remercie de toutes ces informations que vous venez d'apporter à la délégation.

Quelles seraient, selon vous, les recommandations que la délégation aux droits des femmes pourrait proposer dans le rapport d'information qu'elle consacrera au thème des femmes, victimes de la traite des êtres humains ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Une première proposition serait à mon sens de continuer à promouvoir l'universalisation des instruments internationaux existants en veillant à ce qu'intervienne une rapide ratification des conventions par les États, au-delà de leur simple

adhésion, afin que ces États deviennent effectivement parties aux conventions et bien sûr, en veillant aussi à leur mise en œuvre effective.

Des mécanismes de suivi des conventions devraient aussi être promus. L'un des piliers essentiels de la lutte contre la traite, la convention de Palerme et son protocole additionnel spécifiquement consacré à la traite des êtres humains, notamment des femmes et des enfants, ne prévoit pas à ce stade de mécanisme de suivi de l'application de ces textes par les États.

Les contraintes budgétaires qui s'imposent actuellement aux États réduisent par ailleurs de manière significative les moyens des administrations, notamment du ministère des affaires étrangères, ce qui obère notre capacité de suivi, d'influence et d'action. Or, dans le contexte actuel, tout particulièrement de risque de mise en cause des droits des femmes au niveau international, il est important de conserver les moyens humains et financiers consacrés à la défense des droits de l'Homme en général et en particulier à la lutte contre toutes les violences faites aux femmes, dont la traite fait partie.

M. Roland Courteau. – Constate-t-on cette diminution des moyens au niveau international ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – C'est un fait général, mais qui concerne plus particulièrement notre pays, car la vocation d'action de notre ministère des affaires étrangères est universelle et généraliste. La réduction des moyens, qui concerne tant l'administration centrale du ministère que le réseau diplomatique, pèse d'autant plus sur notre capacité d'influence et d'action alors même que nous devrions être encore plus mobilisés et vigilants pour empêcher la tentation de « grignotage » des droits existants.

Mme Christiane Kammermann, présidente. – D'autres pays sont-ils concernés par cette réduction de leur capacité d'action ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Tous les pays européens sont concernés, mais certains de nos partenaires ont choisi de concentrer leurs moyens sur quelques priorités, alors que la France veille encore maintenant, compte tenu de cette vocation universelle que je mentionnais à l'instant, à traiter de tous les sujets.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Pouvez-vous nous donner des exemples de ces priorités ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Certains pays s'attachent à des thématiques catégorielles, par exemple les droits des femmes et des enfants, ou encore la lutte contre la peine de mort, et acceptent *de facto* de n'être plus moteurs sur les autres thématiques.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Quels sont ces droits que l'on « grignote », pour reprendre le terme que vous avez utilisé ?

La diminution de la capacité d'assurer un suivi dans tous les domaines résulte-t-elle simplement de moyens humains en nombre insuffisant ou est-ce un choix politique ? Quelle est sa motivation ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Le « grignotage des droits » est une tendance que l'on constate aujourd'hui dans les enceintes multilatérales ; il prend la forme d'une mobilisation contre le consensus international sur les droits de l'Homme qui, selon certains États, aurait été imposé par les pays occidentaux à l'issue du second conflit mondial. C'est une évolution contre laquelle nous luttons et qui est portée par un courant conservateur prévalant dans certains pays. Si nous avons, jusqu'à présent, préservé les instruments internationaux existants de cette volonté évidente de certains États de faire prévaloir une conception restreinte des droits de l'Homme, cela suppose une attention de tous les instants.

M. Roland Courteau. – Dispose-t-on de données chiffrées sur la réduction des financements que vous évoquiez ? Cette réduction est-elle significative ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Je pourrai vous adresser ultérieurement les données correspondantes

M. Roland Courteau. – Les effets de ces réductions budgétaires sont donc déjà perceptibles ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – On peut sentir les effets dans certains secteurs. La France dispose d'un dispositif particulièrement efficace pour traiter des questions communautaires. Ce dispositif s'appuie sur une structure interministérielle qui coordonne les positions françaises dans les instances européennes, ce qui permet une grande réactivité.

Or, depuis 20 ans, les moyens humains consacrés par les ministères à ces questions se sont sensiblement réduits. Compte tenu du volant d'activité très important des instances communautaires, il y a risque que l'on ne soit plus en mesure de suivre ce rythme, d'être force de proposition voire de réaction contre des textes qui pourraient poser problème.

Si des contraintes budgétaires majeures imposent une politique de réduction des financements, il faut cependant garder à l'esprit qu'à terme, cela pourrait avoir des conséquences sur notre capacité d'influence sur la scène internationale.

Pour revenir à la question portant sur le lien entre la crise migratoire et la traite des êtres humains, les instruments juridiques internationaux opèrent une distinction - sans doute un peu artificielle - entre, d'une part, la traite des êtres humains, qui obéit à une logique d'exploitation contre la volonté des individus, contraints et forcés, à des fins d'exploitation économique ou sexuelle, et d'autre part, le trafic des migrants qui, bien que

tout aussi scandaleux dans ses effets, suppose une démarche des migrants, qui s'adressent aux trafiquants pour franchir les frontières.

Dans les effets, les trafics criminels, très lucratifs, bien souvent mis en œuvre par les mêmes réseaux, doivent être réprimés de la même manière. Les instruments juridiques, certes, ne sont pas les mêmes, les dispositifs internationaux de lutte contre le trafic d'êtres humains ne traitant pas en général de la lutte contre le trafic des migrants.

La crise migratoire actuelle et l'augmentation exponentielle du nombre de migrants convergeant vers l'Europe, certains au titre de demandeurs d'asile, d'autres pour des raisons économiques, exacerbent l'activité des réseaux criminels. L'Union européenne a toujours affiché une volonté de lutter contre les réseaux de trafic de migrants, mais les instruments et les structures mises en place il y a quelques années pour lutter contre ces trafics doivent recevoir des moyens suffisants dans ce nouveau contexte.

L'Union européenne a annoncé des mesures supplémentaires, tout d'abord pour traiter l'urgence humanitaire et accueillir les migrants dans de bonnes conditions, mais aussi, dans une logique de prévention, pour dissuader les candidats de se risquer à un long et dangereux périple vers l'Europe et pour renforcer la répression de ces trafics.

L'agence *Frontex* a essentiellement une mission d'amélioration de la coordination des actions des pays européens dans la surveillance des frontières. Elle réalise aussi des actions de surveillance en mer, qui se soldent souvent par des sauvetages d'embarcations en danger, l'essentiel de ses zones de surveillance étant situées au large des côtes du Maghreb, grecques ou turques. Dans ce contexte, des interpellations de trafiquants, souvent des « seconds couteaux », sont réalisées.

Dans le cadre de son action internationale, la France met en place des dispositifs de coopération avec les pays de départ ou de transit des migrants. Pour lutter contre le trafic des êtres humains, nous avons développé un dispositif pilote de coopération régionale afin d'améliorer la coordination des politiques de suivi et de répression des trafics. Ces mesures s'adressent à des pays des Balkans et d'Europe centrale, un attaché de coopération régional étant chargé de la mise en place de ces collaborations bilatérales.

Pour tarir le flux des migrants, il faut favoriser le développement économique des pays d'origine et œuvrer pour la pacification des zones de conflits.

Présidence de Mme Hélène Conway-Mouret, vice-présidente

Mme Hélène Conway-Mouret, présidente. – Je vous remercie pour tous ces éléments d'information.

J'ai tout récemment reçu du ministère de l'Intérieur des informations chiffrées qui font état du démantèlement de 200 filières et du fait que 3 000 personnes affiliées à des réseaux mafieux ont été appréhendées. Ces données montrent le bon fonctionnement de la coopération entreprise avec les pays concernés. Deux nouvelles lois vont aussi permettre d'améliorer l'accueil des migrants en France. La première concerne le séjour des étrangers en France. La seconde permettra de réduire considérablement l'attente de ceux qui sont en France aux fins d'asile en s'alignant sur les délais de prise en charge des autres pays européens, soit environ neuf mois, à comparer aux deux années actuellement nécessaires.

Les 20 000 nouvelles places d'accueil et les 250 nouveaux agents affectés à l'OFPPA ont pour objectif de répondre à une demande qui ne peut que croître à l'avenir, si l'on considère que le conflit en Syrie perdure, que le dérèglement climatique engendrera des déplacés en nombre, et que l'on constate un flux croissant de migrants en provenance d'Irak, d'Iran ou d'Afghanistan.

La réponse européenne à ces grands mouvements de population est incroyablement lente : six à dix mois sont nécessaires pour mettre en place une mesure destinée à envoyer un signal fort à ceux qui sont tentés de venir se réfugier en Europe, quelles qu'en soient les raisons. Si les réponses apportées par la France vont dans le bon sens, la nécessité d'une réponse globale au niveau européen s'impose, alors que la crise migratoire s'exacerbe, avec son lot de drames humanitaires.

Le ministre de l'Intérieur m'a indiqué que deux approches opposées coexistent à cet égard.

Pour certains, Calais devrait devenir le centre des réfugiés sur le sol français, alors même que les Anglais ne souhaitent pas ouvrir à nouveau leur frontière. Or il faut une grande cohérence dans les signaux qui sont envoyés. Ne nous le cachons pas : la solidarité peut aussi aggraver le problème...

Selon l'autre approche, c'est un rejet total des migrants et leur expulsion qui doivent être privilégiés.

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – La problématique des migrants n'est pas qu'un simple enjeu de politique intérieure. Elle concerne l'Europe des 28.

Mme Hélène Conway-Mouret, présidente. – Les États européens sont incapables de se coordonner dans ce domaine, ou alors ils le font en réaction à l’afflux des migrants, mais jamais dans une logique de prévention.

Vous avez fort justement distingué les trafics qui répondent à une demande des migrants de ceux qui, organisés par des réseaux mafieux, tirent depuis de longues années des ressources importantes du trafic des êtres humains. Les migrants sans papiers constituent pour ces réseaux mafieux des proies d’autant plus faciles qu’ils n’ont pas à les acheminer sur le territoire européen, puisqu’ils y sont déjà.

Auriez-vous des éléments sur l’exploitation de ces migrants, économique ou sexuelle ? Ou est-ce encore trop tôt pour effectuer une analyse précise de cette exploitation ?

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay. – Le ministère des affaires étrangères ne dispose pas d’information permettant de répondre à cette question, mais les interpellations de membres de réseaux mafieux et les poursuites judiciaires qui seront conduites permettront sans doute de disposer d’éléments sur l’évolution de l’exploitation économique ou sexuelle des migrants.

D’après les statistiques disponibles, on constate depuis 2010 une tendance à la décroissance du trafic à des fins d’exploitation sexuelle, lequel représente actuellement environ 50 % des activités criminelles, alors qu’il culminait à 70 % il y a une décennie encore. En revanche, on note une recrudescence de l’exploitation à des fins économiques et, en particulier, du travail forcé et des formes contemporaines d’esclavage. J’ignore s’il s’agit là d’une réorientation des réseaux mafieux vers des sources lucratives moins contraintes, en raison de victimes facilement disponibles et exploitables, mais force est de constater que l’offre de prostitution est aussi de plus en plus réprimée.

Je ne suis pas sûre que cela réponde à votre interrogation.

Mme Hélène Conway-Mouret, présidente. – Même si c’est encore trop tôt pour disposer d’éléments chiffrés, il faut alerter les associations qui travaillent au contact des victimes.

Dans un autre domaine, je suspecte que le phénomène des mariages forcés, contre lequel je me suis efforcée de prendre des mesures lorsque j’étais au gouvernement, se développe actuellement. Il faut impérativement prendre des mesures pour le désamorcer, avant que ses victimes se comptent par milliers.

La diminution de l’exploitation sexuelle peut être mise au crédit des mesures mises en œuvre contre la prostitution.

Une prise de conscience de ces phénomènes est nécessaire pour combattre les autres formes d’exploitation.

Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, - La volonté de la communauté internationale de travailler sur la problématique du travail forcé est manifeste : le protocole relatif à la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé a pour objectif de renforcer les moyens de répression. Le projet de loi autorisant sa ratification sera soumis prochainement au vote du Parlement français. Ces engagements internationaux doivent cependant, avant de produire leurs effets, être ratifiés par une masse critique d'États pour que l'on puisse en percevoir le bénéfice.

Mme Hélène Conway-Mouret, présidente. - Je vous remercie.

**Audition de Mme Élisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale
de la MIPROF (Mission interministérielle pour la protection des femmes
contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains)**

(19 novembre 2015)

Présidence de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, vice-présidente

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente. – Je voudrais excuser l'absence de notre présidente Chantal Jouanno et vous annoncer que notre délégation va accueillir une nouvelle collègue, Mme Corinne Féret, qui remplacera M. Jean-Pierre Godefroy.

Nous continuons ce matin les auditions consacrées à notre travail sur les femmes victimes de la traite des êtres humains, qui a commencé le 22 septembre avec l'audition de Mme Vassiliadou, coordinatrice européenne pour la lutte contre la traite des êtres humains.

Le 29 octobre, nous avons auditionné Mme Michelle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée puis, le 12 novembre, Mme Patrizianna Sparacino-Thiellay, ambassadrice pour les droits de l'Homme.

Ces auditions nous ont permis de mieux cerner les enjeux internationaux de la question de la traite des êtres humains ainsi que les instruments juridiques qui encadrent la lutte contre la traite, tant au niveau des Nations Unies que dans le cadre européen.

Mercredi prochain à 14 heures, à l'occasion du 25 novembre, Journée internationale pour l'élimination des violences à l'égard des femmes, une table ronde nous permettra d'entendre le point de vue des associations impliquées dans la lutte contre la traite des êtres humains (*Comité contre l'esclavage moderne, France terre d'asile, ECPAT France, Secours catholique...*) ainsi qu'un représentant pour la France du HCR (Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés).

Le 17 décembre prochain, l'Organisation internationale du travail (OIT) et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) organiseront au Sénat un colloque dédié à la mobilisation internationale contre l'esclavage moderne. Pour l'instant, seul le Niger a ratifié le protocole de l'OIT sur le travail forcé, dont la deuxième ratification conditionne l'entrée en vigueur. Aussi la France peut-elle jouer un rôle important en ratifiant rapidement ce texte dont l'objet est de faire avancer la prévention et la répression du travail forcé et d'améliorer les instruments de lutte contre les formes contemporaines de l'esclavage.

L'audition d'aujourd'hui revêt une importance toute particulière, car nous accueillons Élisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la MIPROF (Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains), que nous avons déjà auditionnée dans le cadre de travaux antérieurs de la délégation sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel.

La MIPROF a été créée par décret le 3 janvier 2013 et a notamment pour mission d'assurer la coordination nationale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, conformément à la convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005.

Madame la secrétaire générale, je rappelle que la MIPROF a été chargée de préparer le premier Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains. Vous êtes donc au cœur de l'action de la France en la matière et en assurez la coordination auprès du GRETA, le groupe d'experts chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention, actuellement présidé par un Français. Votre audition est donc essentielle pour nos travaux, car elle doit nous permettre de mieux comprendre comment est organisée l'action de nos autorités et d'identifier les axes de progrès en matière de lutte contre la traite des femmes et des jeunes filles. Nous sommes donc très heureux de vous entendre.

Pouvez-vous tout d'abord rappeler vos missions et le fonctionnement de la MIPROF ?

Mme Élisabeth Moiron-Braud. - Je vous remercie de m'accueillir à nouveau au sein de la délégation aux droits des femmes du Sénat qui m'a en effet déjà auditionnée à deux reprises depuis ma prise de fonctions, il y a deux ans et demi, notamment comme vous le rappeliez, madame la présidente, dans le cadre de la proposition de loi de lutte contre le système prostitutionnel.

La MIPROF, créée par un décret du 3 janvier 2013, est placée sous l'autorité de la secrétaire d'État chargée des droits des femmes auprès de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

L'action de la MIPROF s'articule selon deux axes : d'une part, la coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains et, d'autre part, la protection des femmes contre les violences, en s'attachant pour ce dernier volet à la sensibilisation et la formation des professionnels, au développement des partenariats locaux pour assurer la protection des femmes victimes de violences et à assurer le recueil, l'analyse et la diffusion des données statistiques permettant de dégager les tendances en matière de violences faites aux femmes.

La MIPROF est composée de deux entités. L'équipe permanente comprend la secrétaire générale - je suis magistrate - également coordinatrice sur la traite des êtres humains, et Ernestine Ronai, coordinatrice nationale des violences faites aux femmes mais aussi

responsable de l'Observatoire départemental des violences envers les femmes de Seine-Saint-Denis. La MIPROF comprend aussi un comité d'orientation qui se réunit deux à trois fois par an pour définir les grandes orientations de la mission. Ce comité d'orientation est composé de trois représentant-e-s des collectivités territoriales, de treize représentant-e-s de l'État, de six personnalités qualifiées et de trois représentant-e-s de structures locales intervenant en matière de violences faites aux femmes sur le territoire. Les membres de ce comité travaillent régulièrement sur tous les sujets d'étude de la mission dans le cadre de groupes de réflexion.

Une commandante de police, conseillère technique, travaille principalement sur la formation et la sensibilisation des professionnels aux violences faites aux femmes. Les études statistiques (collecte et analyse des données) permettant d'évaluer et de proposer des champs d'étude sur ces violences sont confiées à une chargée de mission qui en assure la diffusion par la mise en ligne de la Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes, disponible sur le site du ministère chargé des droits des femmes. Un autre poste, occupé pendant deux ans par un lieutenant-colonel de gendarmerie, est en attente de remplacement par le ministère de l'Intérieur.

La traite des êtres humains recouvre différentes formes : l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail, l'exploitation à des fins de commettre des délits, l'exploitation à des fins de mendicité et l'exploitation à des fins de trafic d'organes.

Avant la création de la MIPROF, la France avait déjà ratifié tous les instruments internationaux et européens et transposé en droit interne les obligations mises à la charge des États en matière de lutte contre la traite des êtres humains. La législation française était donc déjà conforme aux engagements internationaux souscrits par notre pays. La France a aussi développé des politiques publiques d'aide aux victimes, notamment celles des infractions pénales dont relève la traite des êtres humains.

En 2008, quand j'ai été nommée au poste de cheffe du bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative du ministère de la justice, j'ai constaté que la traite des êtres humains y était encore fort peu appréhendée et j'ai contribué à mettre en place le premier groupe de travail et de réflexion sur la traite. L'objectif était de définir une stratégie de lutte appropriée, qui devait se traduire par une politique publique s'inscrivant dans le cadre d'un plan d'action qui avait vocation à être évalué.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, en sa qualité de ministre des droits des femmes, a donc demandé à la MIPROF d'élaborer un premier plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains. Le président de la République a annoncé sa création le 10 mai 2014, à l'occasion de la journée de commémoration de l'abolition de l'esclavage. Ce plan a ensuite été

présenté en conseil des ministres le 14 mai 2014. La MIPROF en pilote la mise en œuvre.

La traite des êtres humains relève d'une logique interministérielle, les ministères concernés au premier chef étant le ministère de l'Intérieur au titre de la sécurité de l'État. Le ministère de la justice est concerné à travers le traitement des incriminations pénales de la traite définie par l'article 225-4-1 du code pénal et dont le dispositif, enrichi par 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, nous a permis d'être en parfaite conformité avec les textes européens. Quant au ministère des affaires sociales, sa compétence concerne la mise en œuvre de l'accompagnement des victimes.

Le rattachement de la traite des êtres humains au ministère en charge des droits des femmes procède de la constatation que les femmes et les enfants en sont les principales victimes, quel que soit le territoire où les faits se produisent. Toutes les victimes de la traite sont en général exploitées à cause de leur précarité et de leur vulnérabilité : cela ne signifie pas que les femmes et les enfants soient précaires par essence, mais que l'absence de reconnaissance de leurs droits dans leurs pays d'origine les rend fragiles et peut en faire des victimes potentielles. Cependant, si le prisme des droits des femmes permet de couvrir une grande partie du champ de la traite des êtres humains, l'exploitation par le travail, dont les hommes sont souvent les victimes, ou celle des mineurs, ne relèvent pas de ce cadre. Le caractère interministériel de la MIPROF permet d'y remédier.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente. – On a pu entendre suggérer le rattachement de la MIPROF au Premier ministre. Un tel changement pourrait-il faciliter votre action ?

Pourriez-vous nous indiquer les mesures du plan d'action national qui ont été mises en œuvre avec succès et celles qui doivent encore l'être ? C'est un sujet d'actualité, car la commission mixte paritaire qui s'est réunie hier n'a pu parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. Notre collègue Michelle Meunier, qui a participé à cette réunion en tant que rapporteure de la commission spéciale, pourra nous en parler tout à l'heure.

Une campagne de sensibilisation du grand public à cette question de la traite des êtres humains sera-t-elle organisée ?

La formation des professionnels, pour les sensibiliser à l'importance de la traite des êtres humains, est essentielle. Il est nécessaire aussi de disposer de données statistiques qui reflètent au mieux la réalité de la traite des êtres humains.

Comment coordonnez-vous l'action de la MIPROF avec celle du GRETA ?

J'ai pour ma part une autre question : pourriez-vous nous parler des nouveaux phénomènes de traite qui semblent apparaître dans des salons de massage ?

Mme Maryvonne Blondin. – Une évaluation des nouveaux dispositifs issus de la transposition en droit interne des directives européennes a-t-elle été menée ? J'ai été rapporteure pour notre délégation du projet de loi qui est devenu 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. Une telle évaluation permettrait d'actualiser les avancées françaises en matière de lutte contre la traite des êtres humains. En tant que membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je suis très sensible à cette question.

Mme Elisabeth Moiron-Braud. – Je propose de vous adresser un tableau récapitulatif de la transposition, dans notre législation, des textes européens relatifs à la traite des êtres humains.

Plusieurs mesures du plan d'action national sont mises en œuvre :

- la première priorité définie par le plan est ainsi définie : « Accompagner et identifier les victimes de la traite ». La mesure n° 1 (« Aller au-devant des victimes pour favoriser l'accès aux droits ») prévoit d'organiser le travail d'administration pour permettre une identification plus précise des victimes : nous y avons beaucoup travaillé en collaboration avec le ministère de l'Intérieur. En effet, dans notre pays, la plupart des victimes de la traite des êtres humains sont des femmes, victimes d'exploitation sexuelle, et majoritairement de nationalité étrangère (d'Europe de l'Est, mais également issues de pays d'Afrique sub-saharienne, dont le Nigéria). Or, si en application des textes du CESEDA, les préfetures peuvent délivrer un titre de séjour vie privée/vie familiale temporaire de six mois, cette délivrance demeure conditionnée à la présomption que les demandeurs sont des victimes de la traite des êtres humains, ce qui au demeurant est difficile à établir par le personnel des préfetures.

Afin de faciliter les transferts d'information entre les services de police ou les unités de gendarmerie et les préfetures, une fiche de liaison destinée à communiquer des éléments objectifs permettant d'attester que l'on est bien en présence d'une victime de la traite des êtres humains avait tout d'abord été suggérée. Cependant, cette méthode présentait l'inconvénient d'alourdir encore les tâches administratives des agents concernés. Aussi, à l'issue d'une réflexion conjointe, le ministère de l'Intérieur a diffusé le 19 mai 2014 une circulaire portant exclusivement sur ce sujet, rédigée dans un esprit très pédagogique, qui récapitule l'ensemble des textes de référence et expose les diverses possibilités pour accorder un titre de séjour aux victimes de la traite des êtres humains. Cette circulaire sensibilise le personnel des préfetures et les préfets et prévoit la nomination, au sein de

chaque préfecture, d'un référent en matière de traite. Au vu de ces éléments, on peut considérer que la mesure n° 1 du plan d'action national est mise en œuvre de manière effective.

- La mesure n° 12 vise à veiller que l'incrimination de traite soit plus souvent retenue par le parquet. Cette mesure est d'autant plus importante qu'elle permet aux victimes de bénéficier de droits élargis, notamment en matière d'indemnisation. Le code de procédure pénale prévoit en effet que certaines victimes d'atteintes très graves (viol, d'agression sexuelle, traite des êtres humains) peuvent être indemnisées sans avoir à prouver la prescription d'une période d'interruption temporaire de travail.

Mme Maryvonne Blondin. - Nous avons cependant constaté que cette incrimination de traite des êtres humains n'est pas souvent retenue par les parquets.

Mme Elisabeth Moiron-Braud. - La mesure n° 12 du plan d'action national se propose justement de promouvoir l'incrimination de traite des êtres humains en encourageant les parquets à poursuivre sur ce fondement, même si des éléments matériels (recrutement, transfert de personnes) de l'infraction de traite des êtres humains prévus par le code de procédure pénale peuvent être difficiles à établir. Cette mesure est d'ores et déjà mise en œuvre puisque le ministère de la justice a diffusé le 22 janvier 2015 une circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains, rédigée elle aussi de manière très pédagogique et qui explique dans le détail les enjeux de la lutte contre la traite et l'intérêt à retenir la qualification de traite des êtres humains qui permet notamment d'utiliser des outils d'entraide pénale internationale et ouvre des droits spécifiques aux victimes. Elle invite les magistrats amenés à connaître, à titre d'exemple, d'une affaire d'exploitation sexuelle à poursuivre tant sur le chef de proxénétisme aggravé que sur le chef de traite des êtres humains, si, bien sûr, les éléments constitutifs sont réunis. Une seconde circulaire, traitant de certaines formes d'exploitation, pourrait être diffusée par le ministère de la justice.

L'ensemble des mesures (n° 15, n° 16, n° 17, n° 18 et n° 19) destinées à renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre la traite font par ailleurs l'objet d'un suivi attentif par le ministère des affaires étrangères.

Les mesures 10 et 11 prévoient une protection et un accompagnement adapté aux mineurs victimes de traite des êtres humains. À cet effet, la MIPROF met en place, en partenariat avec le tribunal de grande instance de Paris, la mairie, le Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (SGCIPD), la préfecture de police et les associations, l'ordre des avocats et le ministère de la justice, une expérimentation d'un dispositif de protection des mineurs victimes basé sur leur éloignement géographique et leur prise en charge par des éducateurs

spécialisés, sur le modèle du dispositif *Ac.Sé* pour les majeurs. Nous sommes en effet partis du constat que les dispositifs de droit commun de la protection de l'enfance ne sont pas véritablement adaptés à la situation des mineurs victimes de traite des êtres humains. Ce dispositif est destiné notamment aux mineurs exploités à des fins de commettre des délits ainsi qu'aux mineurs victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle. La convention est finalisée et doit être signée sous peu. Le nombre de mineurs pris en charge dans ce dispositif est fixé entre cinq et dix, à titre indicatif. La convention prévoit un partenariat avec environ dix centres d'hébergement en région, qui pourra s'appuyer sur des éducateurs spécialement formés à cet effet et sur une association référente, « Hors la rue », qui fait un travail remarquable.

Pour qu'une politique publique soit efficace, elle doit être régulièrement évaluée, si possible par une institution indépendante. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), autorité administrative indépendante, a été chargée du suivi et de l'évaluation de la politique publique mise en œuvre et déposera son premier rapport courant 2016. La mesure n° 23 du plan d'action national est donc pleinement effective.

Pour répondre aux exigences de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains, seuls deux autres pays européens ont fait, comme la France, le choix de confier cette évaluation à une institution indépendante. Les autres États membres ont décidé de confier celle-ci à un rapporteur national (ou mécanisme équivalent, comme par exemple une instance de coordination).

Certaines mesures sont en cours de mise en œuvre, notamment les mesures 2 sur la formation des professionnels et la mesure 20 sur la création d'un outil statistique.

Il est cependant intéressant de noter que quelques mesures ne pourront effectivement être mises en œuvre que si certaines dispositions de la proposition de loi de lutte contre le système prostitutionnel sont adoptées par le Parlement, ce que j'espère. Parmi ces mesures, citons la domiciliation administrative lors du dépôt de la demande de séjour et la construction d'un parcours de sortie de la prostitution, qui s'appliquera aussi aux victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, ainsi que l'extension de la compétence des inspecteurs du travail à la constatation des infractions de traite des êtres humains, ce qui leur permettra de verbaliser sur ce fondement lors de leurs inspections dans des usines ou des ateliers ; ils sont d'ailleurs très demandeurs d'une telle extension de leur champ d'intervention.

J'ajoute que l'article 4 de la proposition de loi crée un fonds dédié aux personnes prostituées, qui vient en appui de la mesure 21 du plan qui prévoit un fonds dédié aux victimes de la traite et de l'insertion des personnes prostituées.

Mme Maryvonne Blondin. - Il existe. - un million d'euros par an étaient envisagé. - mais il n'a pas été alimenté, comme cela était prévu, par les amendes.

Mme Elisabeth Moiron-Braud. - Je rappelle que le plan d'action national concerne toutes les formes de traite des êtres humains, mais il comporte nécessairement des mesures spécifiques pour les formes les plus répandues que sont l'exploitation sexuelle et l'exploitation des mineurs.

Ainsi, outre la convention expérimentale permettant d'accueillir les mineurs victimes de traite des êtres humains et de les protéger, dont je vous ai déjà parlé, nous devons signer prochainement une convention partenariale, à titre expérimental, relative à l'exploitation sexuelle qui réunit la mairie de Paris, le tribunal de grande instance de Paris, les associations, la délégation régionale aux droits des femmes et le ministère de la justice. Elle a pour objet de permettre aux victimes qui portent plainte d'être mises en sécurité et d'être prise en charge par une association qui évaluera leur situation et les accompagnera dans leur projet d'insertion sociale jusqu'au procès. À cet effet, un appartement permettant d'accueillir jusqu'à cinq personnes sera mis à leur disposition. Nous savons que le témoignage des victimes est essentiel dans la lutte contre la traite des êtres humains ; cette prise en charge devrait ainsi permettre d'apporter une réponse pénale adaptée à l'égard des auteurs d'infraction. Les résultats de cette expérimentation pourront servir à la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution prévu à l'article 3 de la proposition de loi en cours d'examen.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente. - Que se passe-t-il si l'exploitation est le fait des parents ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. - Si les éléments de l'infraction de traite des êtres humains sont constitués, les parents pourront être poursuivis et condamnés de ce chef et se verront retirer les droits parentaux.

La mesure n° 8 du plan d'action national (« Développer et faire connaître l'accueil sécurisant prévu dans le dispositif *Ac.Sé* »), également en cours de mise en œuvre, prévoit un accueil sécurisant dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Cet accueil existe depuis 2001 et s'est développé depuis 2007. C'est un dispositif qui a fait ses preuves et a permis d'accueillir environ soixante personnes l'année dernière. Les circulaires des ministres de la justice et de l'Intérieur rappellent aux magistrats, enquêteurs, préfecture l'existence de ce dispositif.

Le progrès dans ce domaine n'est pas seulement une question de nombre de places, mais passe également par une meilleure organisation. En effet, la traite des êtres humains est un phénomène mal connu dans certains endroits du territoire, et il est important de pouvoir travailler avec les services de coordination, d'accueil et d'orientation (SCAO) afin de développer le nombre de CHRS (centres d'hébergement et de réinsertion sociale) partenaires du dispositif.

Enfin, vous évoquiez la question des formations : elles existent déjà pour des professions spécialisées – police aux frontières, par exemple – mais l'objectif est de former les services sociaux et de police qui pensent, faute de connaître le sujet, ne pas être concernés par le problème de la traite des êtres humains. Cette formation est essentielle pour améliorer l'identification des victimes.

Mme Maryvonne Blondin. – Les postiers et facteurs peuvent également jouer un rôle : je pense notamment au cas de l'un de ces professionnels qui a permis l'identification d'une victime d'esclavage retenue au sein d'un appartement.

Mme Elisabeth Moiron-Braud. – L'exemple que vous citez montre bien que nous devons sensibiliser la société entière à travers des campagnes d'information, notamment parce que les inspecteurs du travail ne peuvent pas pénétrer dans les domiciles. Le travail dans ce domaine doit être relancé en 2016 et concernera les ministères du travail, de la santé, des droits des femmes, de la justice et de l'Intérieur.

J'appelle toutefois votre attention sur la question budgétaire : la question du coût de la campagne de sensibilisation se pose en effet, de même que celui des politiques d'accompagnement des victimes. Les crédits destinés à financer ces politiques sont éclatées entre les différents ministères concernés.

Les crédits de l'action 15 « Prostitution et traite des êtres humains » du programme budgétaire 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » sont passés de 2,4 à 4,8 millions d'euros. Ces crédits ont été alimentés par d'autres lignes budgétaires relevant des ministères de l'Intérieur et de la justice. Mais beaucoup de mesures du plan nécessitent des financements et il n'existe pas de budget dédié exclusivement à la lutte contre la traite des êtres humains.

Des moyens supplémentaires nous permettraient par exemple de financer la mesure n° 1 du plan (« Aller au-devant des victimes pour favoriser l'accès aux droits »), qui prévoit la création de cinquante postes de médiateurs culturels. J'indique que nous espérons la création de dix postes dès 2016, ce qui aidera notamment les associations qui accompagnent les femmes nigérianes victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Le secrétariat d'État aux droits de femmes va essayer de mettre en œuvre

cette première tranche qui pourra être financée sur la ligne budgétaire de l'action 15 précitée.

L'amélioration des statistiques constitue un enjeu très important pour tous les pays de l'Union européenne. La difficulté réside dans la qualification de l'infraction, car la traite des êtres humains est elle-même composée de plusieurs infractions distinctes (travail forcé, esclavage, etc.). Cela ne permet pas aisément de disposer de chiffres précis par type d'exploitation, même si certains aspects sont suivis plus précisément, comme l'exploitation sexuelle analysée par l'OCRTEH (Office central pour la répression de la traite des êtres humains). En outre, le ministère de la justice collecte des données sur les faits délictuels et criminels, les procédures et les personnes mises en cause, mais pas sur les victimes. L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a mis en place un groupe de travail, que la MIPROF co-pilote, et dont l'objectif est de définir un outil statistique permettant d'exploiter les données existantes. Nous pourrions nous appuyer sur le logiciel de recueil de données du ministère de l'Intérieur, qui est mis en œuvre depuis peu.

Le GRETA, chargé d'évaluer la mise en œuvre, par les États, de la convention relative à la lutte contre la traite des êtres humains du 15 mai 2005, est en train d'évaluer la France et la MIPROF coordonne la réponse au questionnaire, qui comporte 64 questions. Je dois dire que nous passons un temps assez important à répondre à ces questions ainsi qu'aux autres demandes du GRETA, qui révèlent un niveau certain d'exigence. Nous avons déjà rendu un rapport intermédiaire en février 2015 et, après l'envoi du questionnaire, nous recevrons la visite des experts.

Vous avez évoqué la convention de l'organisation internationale du travail (OIT) et son protocole relatif au travail forcé : c'est un bon outil, qui s'inscrit dans le droit fil des conventions internationales au regard des obligations faites aux États.

M. Roland Courteau. – Vous avez évoqué le projet de création de dix postes de médiateurs culturels en 2016 dans le cadre d'un objectif total de cinquante postes, mais quel serait le besoin réel ? Par ailleurs, vous évoquiez une campagne de sensibilisation en procédant à des affichages dans les lieux publics comme les gares, mais est-ce vraiment suffisant ? Pourquoi ne pas envisager une campagne télévisée ? Est-ce un problème de coût ? Cela me paraît pourtant indispensable, car le grand public méconnaît totalement ce fléau !

Mme Elisabeth Moiron-Braud. – Le besoin défini dans le plan d'action national était de cinquante postes de médiateurs culturels créés sur trois ans. Je suis entièrement d'accord avec vous en ce qui concerne le besoin de sensibilisation du public, mais une campagne télévisée est extrêmement coûteuse, c'est pourquoi nous avons ciblé, à la mesure 3 du plan, les lieux pouvant toucher les victimes de la traite. Le choix des gares et autres lieux de

transports comme cible de cette campagne tient au fait que ces victimes sont souvent déplacées de territoire en territoire. Il est d'ailleurs le fruit d'une réflexion conjointe avec les associations.

M. Roland Courteau. – On a le sentiment qu'en matière de formation, tout est à faire. On rencontre le même problème avec la mise en application de l'ordonnance de protection des femmes victimes de violences, ce qui semble en partie dû à une formation insuffisante des magistrats et des avocats.

Mme Michelle Meunier. – La formation des professionnels de santé est, elle aussi, indispensable à la détection de toutes les formes de violence.

Mme Elisabeth Moiron-Braud. – Vous avez tout à fait raison. D'ailleurs la MIPROF présente demain un nouvel outil conçu avec des avocats sur l'ordonnance de protection, qui sera utilisé dans leur formation initiale et continue. Je rappellerai que nous avons déjà conçu des outils pédagogiques sur les violences faites aux femmes destinés aux professionnels de santé, qui sont diffusés régulièrement dans les instances de formation. Je dis souvent aux associations que si l'on peut constater des avancés très significatives en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, il ne faut pas oublier que dans ce domaine, nous en sommes au quatrième plan interministériel et que de nombreuses lois ont été adoptées ! On peut donc espérer que les efforts actuellement entrepris en matière de la lutte contre la traite produiront des résultats, mais il faut bien avoir conscience que nous n'en sommes qu'au tout premier plan d'action.

Quant à la question du rattachement de la MIPROF au Premier ministre, elle répond à une certaine logique, dans la mesure où la traite des êtres humains est un sujet interministériel qui demande un travail de coopération entre les services de nombreux ministères.

Mme Michelle Meunier. – Pour votre bonne information sur l'adoption de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, la commission mixte paritaire qui s'est réunie hier a constaté l'impossibilité de parvenir à un texte commun. Pourtant, un certain nombre de points de convergence rapprochent maintenant les deux assemblées, notamment en ce qui concerne le parcours de sortie de prostitution. On peut imaginer que l'adoption définitive de la future loi pourrait désormais intervenir assez rapidement.

Mme Elisabeth Moiron-Braud. – Cette proposition de loi est très importante en ce qu'elle reconnaît les personnes prostituées comme des victimes et leur accorde, ainsi qu'aux victimes de la traite des êtres humains, des droits leur permettant d'être accompagnées et protégées en vue de leur insertion dans la société.

**Table ronde réunissant des experts et des représentants d'associations
(France Terre d'Asile, Comité contre l'esclavage moderne, Secours
Catholique, dispositif national Ac.Sé d'accueil et de protection des victimes
de la traite, ECPAT France - mettre fin à l'exploitation sexuelle des
enfants), à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination
de la violence à l'égard des femmes**

(25 novembre 2015)

Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Quelques jours après la Journée européenne contre la traite des êtres humains du 18 octobre, nous sommes réunis en cette Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes pour débattre et réfléchir ensemble à la façon dont nous pouvons utilement contribuer à l'éradication du phénomène de la traite, qui n'épargne ni l'Europe, ni la France.

La traite des êtres humains touche 22 millions de personnes dans le monde. Elle fait chaque année 2,5 millions de victimes, qui sont à 80 % des femmes et des jeunes filles : on comprend que ce soit un sujet de préoccupation pour la délégation aux droits des femmes.

Le sujet de la traite n'est pas tout-à-fait nouveau pour notre délégation. Nous avons eu l'occasion de l'aborder, notamment sous la présidence de Brigitte Gonthier-Maurin. Le projet de loi transposant la directive de 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la protection des victimes a donné lieu à un rapport d'information de notre collègue Maryvonne Blondin, publié en 2013. Évidemment, la traite a également été abordée au cours du débat sur la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel qui, même s'il a abouti à un vote que l'on ne peut que regretter, a été très riche au Sénat.

Le travail que notre délégation prépare depuis le mois de septembre sur les femmes victimes de la traite des êtres humains sera présenté par six rapporteuses, une par groupe : outre moi-même pour le groupe Union des Démocrates et Indépendants-UC, il s'agit de Corinne Bouchoux pour le groupe écologiste, d'Hélène Conway-Mouret pour le groupe socialiste, de Joëlle Garriaud-Maylam pour le groupe Les Républicains, de Brigitte Gonthier-Maurin pour le groupe communiste républicain et citoyen et de Mireille Jouve pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen. Cette diversité montre l'intérêt de tous les groupes du Sénat pour ce sujet déterminant en matière de violences faites aux femmes.

Les tragiques attentats qui ont frappé notre pays ont mis en évidence des liens entre le terrorisme et la traite. Daesh et Boko Haram s'appuieraient entre autres sur la traite des êtres humains pour financer leurs activités, qu'il s'agisse d'esclavage sexuel ou de trafic d'organes.

Nos premières auditions l'ont montré, la traite revêt des aspects divers, ce qui implique de disposer d'une expertise complète en s'appuyant sur le témoignage des acteurs de terrain. Là est précisément l'objet de notre table ronde, et je vous remercie d'avoir accepté d'y participer.

Avant de vous présenter toutes et tous et de vous donner la parole, je voudrais rappeler que nous aurons cet après-midi deux temps de débat.

Le premier sera consacré aux enjeux auxquels sont confrontés les acteurs qui luttent contre la traite. Nous entendrons des experts ou associations de terrain qui pourront nous dire ce qui caractérise leur action et ce que le législateur peut faire pour les aider dans leur combat.

La seconde partie permettra quant à elle de nous éclairer sur les enjeux liés à la crise actuelle des migrants. Nous avons bien compris que ce phénomène et celui de la traite sont juridiquement distincts, car la traite implique une contrainte exercée sur une victime alors que les migrants, par définition, fuient volontairement leur pays. Cependant, l'actualité a malheureusement montré que ces personnes, une fois arrivées en Europe dans le plus grand désarroi, peuvent se retrouver victimes de traite des êtres humains car elles constituent des cibles « faciles » pour les réseaux. Il s'agira pour nous de comprendre comment ces questions sont aujourd'hui appréhendées et quel est le degré de risque supplémentaire lié à cette situation inédite en Europe.

Je remercie chacune et chacun d'entre vous d'être venus jusqu'à nous et je vous propose de commencer sans plus tarder nos échanges. Nous écouterons ensuite une interview de Mme Michèle Ramis.

Vous trouverez aussi, sur le site du Sénat, une présentation vidéo de Mme Myria Vassiliadou, coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains que notre délégation a rencontrée le 22 septembre. Dans vos dossiers figure le texte français de son intervention.

Notre audition fait, par ailleurs, l'objet d'une captation vidéo qui sera mise en ligne sur le site du Sénat.

Pour cette première partie consacrée à l'expérience des associations et aux enjeux en matière de traite, nous accueillons six intervenants, que je présenterai successivement.

Notre premier intervenant est Louis Guinamard, qui a créé l'agence TAOR, spécialisée dans des sujets sensibles tels que l'excision ou les viols de guerre. La délégation a déjà eu l'occasion de l'entendre, il y a deux ans, dans le cadre de la préparation d'un rapport d'information sur ce sujet. Dans son ouvrage intitulé *Les nouveaux visages de l'esclavage*, publié sous la direction

de Geneviève Colas, Louis Guinamard décrit les différentes formes que peut revêtir la traite, notamment celle des mineurs. Son intervention nous donnera donc une vision d'ensemble du phénomène de la traite des êtres humains.

Notre deuxième intervenante, Geneviève Colas, représente le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », dont la coordination est assurée par l'association *Secours catholique-Caritas France*. Geneviève Colas a par ailleurs contribué à la publication d'un ouvrage sur la traite des êtres humains dans les situations de conflits. À l'occasion de la Journée européenne de lutte contre la traite, ce collectif a publié un communiqué rappelant notamment le rôle des associations et formulant un certain nombre de recommandations. Nous serons très intéressés par son analyse du rôle de la société civile dans la lutte contre ce fléau.

Nous entendrons ensuite Patrick Hauvuy et Federica Marengo, qui représentent l'association *ALC (Accompagnement Lieux d'accueil Carrefour éducatif et social)*. ALC a créé en 2001 le dispositif national *Ac.Sé (Accueil Sécurité)*, réseau d'associations et de centres d'hébergement qui vise à protéger les personnes victimes de la traite des êtres humains se retrouvant en danger localement. Patrick Hauvuy et Federica Marengo pourront nous faire part des principales difficultés rencontrées dans leur action.

Puis la question des mineurs sera abordée avec Eléonore Chiossone et Alice Tallon, qui représentent *ECPAT France (End child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes)*. La mission de cette ONG est de lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, en France et à l'étranger. La situation des mineurs victimes de traite est en effet très délicate. L'expérience de nos intervenantes, nourrie de nombreuses études et missions menées en France comme à l'étranger, nous apportera des éléments clés pour nos travaux.

Enfin, Maître David Desgranges nous parlera de son expérience à la tête du *Comité contre l'esclavage moderne*. Depuis sa création en 1994, le CCEM s'est rapidement spécialisé dans la prise en charge des personnes victimes de traite à des fins d'exploitation par le travail, en particulier domestique. Son accompagnement juridique et administratif des victimes est extrêmement important. Maître David Desgranges aura certainement de nombreuses recommandations à nous faire.

La conclusion de cette première partie reviendra à Élisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), que la délégation a auditionnée voilà une semaine.

Nous ouvrirons ensuite un échange avec les membres de la délégation. Louis Guinamard, vous avez la parole.

M. Louis Guinamard, conseil en communication et plaidoyer international, auteur des *Nouveaux visages de l'esclavage*. – J'interviens ici comme auteur de l'ouvrage *Les nouveaux visages de l'esclavage*, publié en mai dernier sur la commande du collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains ». Mon travail, non pas d'expert mais de journaliste, visait à mettre des mots et des visages sur les concepts liés à la traite des êtres humains. Je l'ai réalisé grâce au soutien et à la disponibilité de l'ensemble des associations membres du collectif.

On ne peut réduire la traite des êtres humains aux seules questions de l'esclavage domestique et de la prostitution. Nous avons tous à l'esprit non seulement les histoires des « petites bonnes », ces jeunes filles maltraitées et tenues en esclavage, mais aussi la question extrêmement prégnante de la prostitution, le système prostitutionnel fonctionnant essentiellement grâce aux mécanismes de la traite. Mais la traite des êtres humains va bien au-delà, en englobant les phénomènes de mendicité et de délit, très présents dans la traite des enfants, mais également les questions, plus anecdotiques mais souvent dramatiques, de la traite dans le sport, ou encore le phénomène des « bébés ancres » qui servent à légitimer les personnes lorsqu'elles arrivent sur un territoire.

Toujours sur le thème des mots que recouvre la traite, nous souhaitons, par cet ouvrage, contrer certaines paroles et idées reçues qui peuvent paraître anodines, mais qui contribuent à légitimer et à entretenir le système de la traite : « la prostitution est le plus vieux métier du monde » en est un exemple. Les mots ont leur importance ! Nous entendons souvent dire que la traite est une atteinte aux droits de l'homme, ce qui revient à biaiser la réalité. La traite est avant tout une atteinte aux droits humains, en ce qu'elle touche très majoritairement les femmes.

Dans le même ordre d'idée, il est difficilement admis qu'un mariage puisse s'inscrire dans le cadre de la traite, puisque juridiquement, le mariage implique un consentement. Or, je pense à l'histoire de Leila, une jeune fille qui nous a raconté comment un jour, on est venu la recruter dans son pays pour l'emmener en France. Son « mari » ne l'attendait même pas à l'aéroport ! Dès son arrivée, elle a été « prise en main » par sa belle-mère, qui l'a placée dans la maison, au service de la famille. Ici, tous les mécanismes de la traite sont bien réunis. Encore une fois, il est essentiel d'employer les bons mots derrière ces situations.

À travers des reportages, l'ouvrage relate des situations de traite dont certaines se déroulent à quelques centaines de mètres d'ici. Il suffit de se rendre au carrefour de Strasbourg-Saint-Denis pour observer le système prostitutionnel, avec, dès le matin, l'arrivée d'un groupe de femmes chinoises, puis, plus haut dans la rue, de femmes nigérianes. Tout cela se déroule sous nos yeux. La question est de savoir ce que l'on accepte ou non ; elle se pose aussi évidemment en province, où la prostitution se déroule dans les camions installés au bord des routes nationales, à la vue de chacun.

Il s'agissait également, à travers ce livre, de mettre des visages sur les notions que recouvre la traite, tout d'abord pour compatir avec les victimes, les laisser se raconter. L'ouvrage reprend le témoignage de la psychologue de l'association *Foyer Jorbalan*, qui évoque les femmes qu'elle accueille quotidiennement, généralement extraites de la prostitution en urgence et qu'il faut mettre à l'abri. Ces femmes ont souvent été dans le déni, ce qui leur a permis précisément de résister alors qu'elles étaient prises dans le mécanisme de la traite. L'une d'entre elles rapporte les mots suivants : « J'ai été traitée comme un animal pendant des années, je ne sais pas ce que c'est que d'être une femme ».

Nous souhaitons également mettre des visages sur la traite pour donner de la chair aux réseaux de traite.

Les réseaux internationaux, tout d'abord, nous dépassent, car ce sont de véritables nébuleuses, largement inaccessibles et qui s'inscrivent dans des sphères complexes. Néanmoins, il nous a semblé important d'expliquer que l'on parvenait parfois à remonter des filières, arrêter des personnes et identifier des responsables. Combattre ces réseaux n'est pas une lutte vaine, on peut y arriver.

Il s'agissait aussi de mettre des visages sur les réseaux de proximité. Très souvent, la traite se déroule au sein même de la famille. L'ouvrage relate le témoignage d'une petite fille Éthiopienne, Waris, dont l'histoire et notamment les conditions d'arrivée en France rassemblent tous les éléments de la traite. Orpheline, Waris est recueillie par sa tante, qui la place à son service. Ne supportant plus la situation de maltraitance qui lui est faite, Waris s'enfuit. S'ensuit une succession d'épisodes qui la conduiront en France, dans un processus qui rejoint le thème des migrations qu'aborderont les intervenants de la seconde séquence. Son histoire souligne bien que la traite ne s'inscrit pas forcément dans un contexte de marchandisation, mais qu'elle se déroule souvent dans le cadre privé, pour un « usage direct ».

La réalité de la traite soulève par ailleurs la question de l'impunité et de l'immunité de certaines personnalités, découlant de certains statuts. Sur cette question, les règles évoluent et plusieurs procédures engagées ont abouti. Encore une fois, il n'est pas vain de poursuivre le combat.

En bout de chaîne, nous tenions à mettre des visages sur les clients, qui sont les commanditaires de la traite. À ce titre, ils sont totalement impliqués et tiennent une responsabilité certaine dans le mécanisme. Il était important de le rappeler.

Enfin, nous avons souhaité présenter les visages bienveillants, et tout d'abord ceux des « tiers intervenants ». Le tiers intervenant est la personne qui repère une situation et qui décide d'agir. J'ai à l'esprit l'histoire d'une femme qui, alors qu'elle vient de s'échapper de la voiture de la personne qui la maintenait en esclavage, s'arrête dans un parc. Une dame

la voit et lui demande : « Pourquoi pleures-tu ? ». Cette dame entend son histoire et aussitôt, cherche de l'aide. Ce cas n'est pas isolé. D'après l'Organisation internationale contre l'esclavage moderne (OICEM), un quart des signalements provient de personnes de la société civile.

Enfin, parmi ces visages bienveillants, figurent bien évidemment les associations qui prennent en charge les victimes.

Mme Geneviève Colas, collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains, Secours catholique - Caritas France ». – Le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » rassemble 25 associations qui combattent la traite dans différents domaines. Il s'agit d'associations généralistes de lutte contre la pauvreté, à l'image du Secours catholique, mais également d'associations très spécialisées. Cette spécialisation peut concerner les mineurs (par exemple, l'association *Hors La Rue*), l'esclavage moderne (par exemple le CCEM), ou encore la traite à des fins d'exploitation sexuelle (par exemple, le *Mouvement du Nid*).

Le collectif mène des actions à différents niveaux, qui ont pour objectif :

- la sensibilisation du grand public, à travers un site Internet (www.contrelatraite.org) et un certain nombre de supports, des journaux notamment, publiés par les organisations membres ;

- la prévention auprès des publics à risque, en France et dans d'autres pays, plusieurs associations du collectif ayant une dimension internationale ;

- l'accompagnement des victimes ;

- la lutte contre la criminalité – tout en sachant que la traite ne s'inscrit pas uniquement dans des systèmes organisés ;

- le plaidoyer au niveau local, national ou international ;

- le développement d'un travail en réseau, réunissant les associations et les institutions : nous travaillons ainsi avec la MIPROF et les ministères, mais également au sein de la plateforme de la Commission européenne sur la traite des êtres humains et au sein du réseau associatif mondial COATNET (*Christian organisations against Trafficking work*).

Parmi les thèmes forts que le collectif aborde figure la problématique de la traite des mineurs, sujet sur lequel nous sollicitons d'ailleurs votre soutien. Au niveau de l'ONU, nous avons récemment présenté un rapport sur la situation actuelle de la traite des mineurs en France au regard de la Convention internationale des droits de l'enfant.

La traite des êtres humains dans les situations de conflit et de post-conflit est également une problématique prégnante aujourd'hui. Nous avons mené sur ce sujet une recherche-action avec les associations *Caritas* d'Europe, de Méditerranée, des Balkans et du Caucase, qui sera

présentée le 29 novembre au Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU à Amman.

Au titre des priorités pour la France, le collectif appelle à une prise en compte de toutes les formes de traite et à la mise en œuvre de moyens financiers suffisants pour lutter contre ce fléau. Nous demandons que soit menée une vaste campagne de sensibilisation et que la lutte contre la traite devienne une grande cause nationale. Nous insistons sur les besoins de formation de tous les professionnels qui sont potentiellement en contact avec des victimes (policiers, gendarmes, éducateurs, animateurs, enseignants...). Enfin, nous demandons la mise en œuvre effective du Plan d'action national contre la traite des êtres humains.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Merci. Vous aurez l'occasion de préciser, lors du débat, le soutien que notre délégation pourrait vous apporter.

Mme Federica Marengo, coordinatrice de l'association ALC-Dispositif national Ac.Sé. – Créé en 2001 par l'association ALC, reconnue d'utilité publique et basé à Nice, le réseau Ac.Sé regroupe 70 partenaires, essentiellement des associations spécialisées et des centres d'hébergement, répartis sur quarante départements. Le dispositif est financé par le service des droits des femmes du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, par le ministère de la justice et par la ville de Paris.

Ac.Sé a pour mission de proposer un accueil, un accompagnement et un hébergement aux personnes victimes de traite des êtres humains, en danger localement. Le dispositif s'adresse aux victimes de la traite au sens de l'article 225-4-1 du code pénal, qui recouvre toutes formes d'exploitation : travail forcé, mendicité, ou encore exploitation par la prostitution, etc. Si, cette année, 60 % des personnes que nous accompagnons ont demandé un éloignement géographique à la suite d'un dépôt de plainte, le dispositif fonctionne sans condition de coopération dans des procédures judiciaires. Nous accompagnons ainsi des victimes qui se trouvent en situation de danger du simple fait de vouloir quitter leur lieu d'exploitation. Nous prenons en charge les victimes, ainsi que leurs enfants.

Le dispositif Ac.Sé assure une mission d'animation d'un pôle ressource sur la traite, à destination de tous les intervenants en contact avec des personnes susceptibles d'être victimes. Ac.Sé tisse ainsi des liens de coopération avec l'ensemble des instances et intervenants concernés par la prise en charge des victimes, et les soutient dans toutes les étapes de la prise en charge. Le dispositif propose à cet effet un accompagnement global, qui porte sur les aspects psychologiques, sociaux, administratifs et juridiques. Au-delà de ces actions d'animation, Ac.Sé propose des formations aux partenaires du dispositif et plus largement, à l'ensemble des intervenants potentiellement concernés.

Le comité de pilotage d'Ac.Sé réunit tous les ministères concernés par la question de la traite des êtres humains ainsi que des partenaires du réseau, dans l'objectif de suivre le dispositif et de faire remonter les difficultés rencontrées sur le terrain.

M. Patrick Hauvuy, directeur de l'association ALC-Dispositif national Ac.Sé. – Je tiens avant tout chose à remercier la délégation de nous donner l'occasion de présenter le dispositif Ac.Sé et de partager nos constats.

Le premier constat concerne le manque de places d'hébergement. En 2003, la loi de sécurité intérieure annonçait la création de 500 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Or à ce jour, aucune place n'a été créée. Le système actuel de traitement des demandes d'hébergement s'appuie sur les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO). Or, ces derniers ont vocation à traiter les demandes locales, alors que l'éloignement pour danger implique souvent de traiter avec des départements éloignés du lieu de l'exploitation.

Au-delà de la France métropolitaine, le problème de la prise en charge des victimes de la traite des êtres humains se pose de manière très importante en outre-mer. Nous avons essayé à plusieurs reprises d'organiser des missions et de prendre contact avec nos homologues dans les territoires et départements ultramarins, mais la coopération s'avère compliquée. En termes de perspectives de travail, votre délégation pourrait très utilement se pencher sur la question, notamment s'agissant des zones frontalières avec le Brésil où la traite des êtres humains est repérée par les acteurs américains, mais où la France semble absente en termes de prévention, de prise en charge et de formation des professionnels.

Comme Geneviève Colas, j'insisterai à mon tour sur la problématique de l'exploitation sexuelle des mineurs. Nous observons un abaissement préoccupant de l'âge des victimes que nos équipes rencontrent dans la rue, et nous souffrons d'un manque d'outillage patent sur cette question. Les mineurs relèvent de l'autorité des conseils départementaux, qui n'ont pas les capacités matérielles de prendre en charge les victimes et dont les personnels ne sont pas formés à ce type accueil.

J'évoquerai enfin la question de l'identification des victimes de traite. Les associations se sont longtemps concentrées sur les victimes de l'exploitation sexuelle, relativement plus faciles à approcher, le lieu d'exploitation étant souvent l'espace public. Pour les personnes victimes de formes d'exploitation telles que le travail forcé ou l'esclavage domestique, c'est autre chose. Un travail de fond doit être mené sur la formation des professionnels pour améliorer l'identification des victimes. Je pense notamment aux travailleurs sociaux, aux forces de l'ordre et aux magistrats. Ces derniers sont très performants sur la question du proxénétisme, mais encore peu ouverts sur les autres formes de traite des êtres humains. Or le faible nombre de condamnations au titre de la traite des êtres humains contribue à la faible visibilité du phénomène.

Pour terminer, je vous invite à vous rendre dans le département des Alpes-Maritimes où, après des années de travail, nous sommes parvenus avec les services de l'État et les associations, à mettre en place une politique cohérente d'accueil et de protection des victimes de traite, fondée sur la coordination de l'ensemble des acteurs du secteur.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Votre invitation est bien reçue !

Mme Alice Tallon, chargée de projet à ECPAT France. – Les éléments qu'Éléonore Chiossone et moi-même vous présenterons aujourd'hui sont tirés d'une étude portant sur la prise en charge des mineurs victimes de traite en France que nous avons réalisée en 2014 et 2015 en collaboration avec Béatrice Lavaud-Legendre, chargée de recherche au CNRS.

Notre méthodologie a consisté à rencontrer 46 professionnels potentiellement en contact avec des mineurs victimes, et à analyser environ 80 dossiers judiciaires. Ceci nous a permis de retracer le parcours de 70 mineurs victimes de traite. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette étude donne un aperçu des profils des mineurs concernés par la traite et des types d'exploitation rencontrés.

Nous avons tout d'abord identifié des mineurs victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle, forcés à se prostituer. Ces victimes sont majoritairement originaires d'Afrique de l'Ouest (du Nigéria en particulier), mais également d'Europe de l'Est (Roumanie principalement) et de France. Nous savons que des garçons peuvent être victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle, mais à l'échelle de notre étude, nous n'avons rencontré que des victimes de sexe féminin. Les personnes dont nous avons retracé le parcours ont toutes plus de quinze ans. Néanmoins, les acteurs de terrain observent un abaissement de l'âge des victimes et une accélération du phénomène. Deux acteurs en région parisienne ont ainsi signalé une centaine de cas de mineurs victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle entre janvier et septembre 2015.

Les autres cas massivement représentés dans notre étude sont des mineurs forcés à commettre des actes de délinquance : vols à l'arrachée, vols aux distributeurs automatiques de billets, cambriolages. Ces mineurs sont majoritairement originaires des pays de l'Est de l'Europe – Roumanie, Bosnie, Croatie notamment. À l'échelle de notre échantillon, les filles victimes de cette forme d'exploitation sont deux fois plus nombreuses que les garçons. Les profils des victimes sont sensiblement les mêmes s'agissant de la mendicité forcée.

L'étude retrace par ailleurs les parcours de victimes de traite à des fins de servitude domestique, contraintes de gérer les tâches ménagères d'une famille, de s'occuper des enfants, de préparer les repas. Les victimes sont parfois très jeunes. Nous avons par exemple relaté le cas d'une enfant

âgée de sept ans ! Elles sont majoritairement de sexe féminin et originaire d'Afrique de l'Ouest, du Nigéria et de la Côte d'Ivoire en particulier.

Enfin, nous avons rencontré des cas de mineurs forcés à travailler sans rétribution, par exemple dans un commerce tenu par un membre de la famille. Les victimes sont, cette fois, principalement de sexe masculin et originaires de pays du Maghreb.

De manière générale, l'exploitation peut être le fait de réseaux criminels organisés, mais également d'individus isolés. Comme cela a été dit, il est important d'avoir à l'esprit que la traite peut s'organiser au sein même de la cellule familiale.

Lorsque la victime est mineure, l'infraction de traite est caractérisée même en l'absence de recours par l'exploiteur à des moyens - menaces ou violences - visant à obtenir le consentement de la victime. Toutes les victimes dont nous avons retracé le parcours ont pour point commun d'être sous l'emprise de leur exploiteur. Elles s'inscrivent toutes dans une position de soumission ou de dépendance face à un exploiteur qui se positionne comme dominant. Ces mécanismes d'emprise restent particulièrement méconnus des professionnels au contact des victimes, ce qui nuit au travail d'identification et ne permet pas de proposer des mesures adaptées. En effet, sans un travail pour « déconstruire » l'emprise, la prise en charge est mise en échec et se solde souvent par la fugue des mineurs identifiés.

Mme Eleonore Chiossone, conseillère technique Protection de l'enfance, ECPAT France. – Un effort majeur est à produire s'agissant de l'identification et de la prise en charge des mineurs victimes de traite qui aujourd'hui, se retrouvent souvent seuls, « baladés » d'interlocuteurs en interlocuteurs. Nous insistons sur l'importance que revêt la désignation de tuteurs pour ces victimes, en particulier lorsqu'il s'agit de mineurs étrangers isolés ou lorsque l'environnement familial est lui-même impliqué dans les faits de traite. La désignation d'un tuteur dans ces situations existe déjà en Belgique et aux Pays-Bas. L'idée a par ailleurs été reprise dans différentes directives européennes, dont la directive européenne sur la traite du 5 avril 2011 qui invite les États à prendre les mesures nécessaires pour garantir qu'un tuteur et/ou un représentant soit désigné afin de veiller à l'intérêt supérieur du mineur.

Une victime mineure se trouve souvent dans l'incapacité juridique d'agir. Si on lui refuse une prise en charge, elle devra se présenter à un juge pour contester la décision. Sans représentant toutefois, rien ne lui sera accordé. Par ailleurs, pour ces mineurs sous emprise, il est essentiel de tisser des liens de confiance pour les sortir du système de traite. Le fait d'avoir un accompagnant unique, pérenne et présent sur l'ensemble de la procédure peut réellement faire une différence.

Sur l'échantillon de l'étude, seuls sept mineurs ont pu bénéficier d'un tuteur. Ces mineurs étaient spécifiquement dans des procédures judiciaires, principalement pour des faits de mendicité de délinquance forcée. Seuls six mineurs ont pu bénéficier d'un administrateur *ad hoc*.

En Belgique, la loi sur la tutelle permet de désigner un tuteur pour les mineurs isolés étrangers dès leur arrivée sur le territoire belge. Le tuteur peut dès lors accompagner le mineur et l'éclairer sur les différents droits auxquels il a accès. Outre l'accompagnement dans les procédures, la loi précise que le tuteur « veille à ce que le mineur bénéficie d'une scolarité, d'un soutien psychologique, de soins médicaux, d'un hébergement adéquat et de l'aide des pouvoirs publics ».

En France, l'Aide sociale à l'enfance (ASE) est généralement la gardienne de l'enfant et, le cas échéant, s'en voit confier la tutelle. À notre sens et de l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), le tuteur ne devrait pas avoir d'intérêt autre que celui de l'enfant. Or le système français soulève des questions sur la capacité d'un enfant à se prévaloir de ses droits s'il rencontre des difficultés avec l'ASE.

Je terminerai en signalant qu'ECPAT France a récemment reçu une subvention de la direction générale de la justice de la Commission européenne, qui soutient, dans différents pays, des systèmes renforçant les capacités des professionnels censés représenter ces mineurs : les avocats, les administrateurs *ad hoc* et, nous l'espérons, un jour, les tuteurs.

Maître David Desgranges, président du Comité contre l'esclavage moderne (CCEM). - Le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) a été créé en 1994 à l'initiative d'un groupe d'avocats et de journalistes bénévoles mené par Dominique Torrès, ayant constaté que rien n'existait en France pour lutter contre le phénomène des « petites bonnes ». À cette époque, en Grande-Bretagne, des exploiters s'étaient physiquement « débarrassés » de leurs « petites bonnes », dont les cadavres flottaient sur la Tamise...

Les « petites bonnes » ont été dès l'origine le cœur de cible du comité. Aujourd'hui, après 21 ans d'existence, nous traitons toutes les formes d'exploitation par le travail, qu'il s'agisse du domaine des services, du monde agricole ou encore du bâtiment. Nous traitons également l'exploitation par la mendicité.

Nous prenons en charge environ 150 personnes chaque année et comptons à peu près trente entrants et trente sortants par an. Cette population est composée, en 2015, de 75 % de femmes.

Le CCEM propose aux victimes un accompagnement juridique, social et administratif.

Le service juridique du Comité prend en charge le traitement et le suivi des plaintes, mais également le suivi administratif des procédures liées à l'obtention de titres de séjour. Le CCEM permet aux victimes d'engager tous types d'actions, notamment des actions prud'homales.

Le comité compte également un pôle social proposant un accompagnement dans le domaine de la santé pour l'obtention de l'aide médicale de l'État ou de la couverture maladie universelle, ainsi que des aides médicales d'urgence.

En matière d'hébergement, le CCEM dispose d'un appartement d'urgence fourni par l'association *Emmaüs*, qui ne compte que sept places. Nous travaillons donc avec les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), le Samu social, ainsi que le dispositif *Ac.Sé* pour proposer des solutions d'hébergement aux personnes que nous accompagnons.

Le CCEM agit par ailleurs dans le domaine de l'insertion professionnelle et de l'autonomisation sociale.

Le Comité mène enfin une activité de plaidoyer et de formation des professionnels. Voilà quelques années, nous assurons des formations dans des écoles nationales de police, qui s'avéraient très importantes pour les professionnels. Aujourd'hui, nous n'avons plus les moyens de les assurer.

Les problématiques que nous rencontrons sur le plan opérationnel ne concernent pas l'arsenal juridique, qui est conforme aux obligations internationales de la France et qu'il ne semble pas opportun de modifier. Elles portent essentiellement sur trois points : l'identification des victimes, la qualification pénale et l'absence d'unité de traitement des victimes sur le territoire national.

S'agissant de l'identification des victimes, j'insiste à mon tour sur l'absolue nécessité de former des donneurs d'alerte. Sur ce sujet, nous avons noué un partenariat avec la région Ile-de-France pour délivrer ce type de formation. Il convient bien évidemment de renforcer les pouvoirs de l'URSSAF et de l'Inspection du travail, mais surtout, de sensibiliser les travailleurs sociaux dans le domaine de la santé et de l'éducation, en première ligne pour identifier les victimes potentielles. Par exemple, lorsqu'un enfant est accompagné à l'école par une personne qui reste systématiquement à l'écart de la structure et des autres parents d'élèves, ceci devrait constituer un signal d'alerte pour le professionnel à la porte de l'école. Les formations destinées aux forces de l'ordre et à la magistrature sont par ailleurs largement insuffisantes.

Faute de guichet unique, personne ne contrôle réellement l'application 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. Parallèlement, la circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains du 22 janvier 2015 réserve l'identification

des victimes aux seules forces de police et de gendarmerie. La circulaire entretient par ailleurs une confusion entre le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Le trafic des êtres humains représente évidemment un terreau extrêmement favorable à la traite, mais ne constitue pas une forme de traite en tant que telle. En outre, cette circulaire entretient une confusion entre traite et prostitution. Si la prostitution est un sujet extrêmement sensible, la première forme de traite à l'échelle mondiale reste l'exploitation par le travail. C'est notamment le cas au Royaume-Uni, d'après les statistiques établies par les organismes chargés de l'identification des victimes, forces de police et de gendarmerie mais également milieu associatif. Il conviendrait d'ailleurs que le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) soit doté de moyens plus importants, pour établir des données statistiques plus fiables sur ce phénomène.

En France, l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) est le service dédié à la lutte contre l'exploitation par le travail. Néanmoins, il n'intervient qu'en assistance à d'autres services enquêteurs, parfois peu enclins à ouvrir leurs enquêtes à un office central de gendarmerie. Par ailleurs, l'OCLTI a tendance, comme de nombreux professionnels, à concentrer son action sur les réseaux. Or, la traite des êtres humains n'est pas uniquement le fait de réseaux organisés. Le pire dossier que j'ai eu à traiter, un cas d'exploitation à des fins sexuelles avec des actes de torture et de barbarie épouvantables, était le fait d'exploiteurs domestiques.

J'en viens à présent à la problématique de la qualification pénale. En raison d'un manque de formation et d'habitudes professionnelles ancrées, la qualification pénale est généralement centrée sur le travail clandestin (absence d'autorisation de travail, travail sans titre de séjour, travail dissimulé) et non sur le phénomène de traite (conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine, absence ou insuffisance de rémunération). Cela s'explique notamment par l'absence de parquet spécialisé dans ce domaine. Dès lors, le parcours de la victime s'apparente généralement à un « parcours du combattant » extrêmement chaotique. Pour imposer au juge d'étudier les incriminations pénales non retenues par le parquet, nous avons décidé, à mon initiative, de procéder désormais par citation directe. Nous sommes alors face à une véritable résistance des parquetiers, qui peut conduire à des décisions très regrettables pour les victimes sur le plan judiciaire.

En ce qui concerne la mendicité forcée, un phénomène cette fois essentiellement en lien avec les réseaux, se pose la question de la protection des victimes. Récemment, lors d'une visite à Fresnes, nous avons rencontré une très jeune femme qui refusait de porter plainte, ce qui illustre la chape de plomb qui pèse sur les victimes.

De l'identification des victimes découlent des droits spécifiques (allocation des demandeurs d'asile, titres de séjour), dont découlent d'autres droits (aide juridictionnelle, accès à l'indemnisation). Aujourd'hui, nous constatons un renversement de l'objectif du législateur : les droits accordés par la loi deviennent un motif de suspicion à l'égard des victimes pour tous les intervenants professionnels, qu'il s'agisse des enquêteurs, des parquetiers ou des magistrats du siège.

J'aborderai enfin l'absence d'unité de traitement des victimes sur le territoire national, tant sur le plan administratif que sur le plan judiciaire. Cette problématique concerne tout particulièrement la délivrance des titres de séjour. D'après la *Cimade*, sur les 200 000 titres de séjour accordés en France en 2014, seuls 63 l'ont été sur le fondement de la traite. Sur ce point, des divergences extrêmement importantes existent entre les préfectures. Face à certaines juridictions, nous devons parfois remonter des cas en appel, puis à la Cour de cassation, au Conseil d'État, voire à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Celle-ci a d'ailleurs condamné la France à deux reprises, en 2005 et en 2012.

Aujourd'hui, le CCEM, constitué d'une trentaine d'avocats bénévoles, d'un conseil d'administration bénévole et de seulement cinq salariés, assure une véritable mission de service public, qui s'effectue en lieu et place des pouvoirs publics. Tous les ans depuis 2009 se pose la question de la survie du comité, en raison du manque de financement.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Merci pour vos interventions. Nous allons maintenant projeter une interview de Michèle Ramis, ambassadrice chargée de la lutte contre le crime organisé. Je propose que nous poursuivions ensuite cette table ronde par un temps d'échanges.

[Il est procédé à la projection de la vidéo de l'interview de Mme Michèle Ramis.]

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je tiens tout d'abord à vous féliciter pour vos actions. Chacune de vos interventions témoigne du rôle essentiel que jouent les associations qui, par leur accessibilité et leur proximité, permettent de libérer la parole des victimes, prérequis indispensable à leur prise en charge.

Alors que nous savons que le viol est utilisé comme arme de guerre, je souhaiterais vous entendre sur la traite des êtres humains comme arme de guerre.

Vous avez évoqué une accélération du phénomène d'exploitation des mineurs. Quelles en sont les raisons ? À quelle évolution de notre société cela répond-il ?

Nous constatons les progrès réalisés par la police, notamment en matière d'accueil des femmes victimes de viols et de violences. Vous avez souligné des besoins de formation, concernant notamment les magistrats.

Quelle forme cette formation pourrait-elle prendre ? S'agirait-il par exemple de prévoir des modules spécifiques dans le cursus de droit ?

Enfin, la sensibilisation du grand public sur la traite des êtres humains me semble essentielle. Vous soulignez l'importance d'employer les mots justes et évoquez avec raison les actes extrêmement graves commis dans la sphère domestique, ou encore à travers le travail ou la mendicité forcés. Il est important de dire et de répéter que toute forme d'exploitation est intolérable.

Mme Michelle Meunier. – Merci, Mesdames et Messieurs, pour la qualité de vos interventions. Il est parfois extrêmement difficile d'entendre la réalité.

En réaction à l'intervention de Mme Chiossone, je signale qu'une proposition de loi relative à la protection de l'enfant est actuellement en navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Ce texte aborde en partie la question des mineurs isolés étrangers, afin de donner une base légale à la circulaire de la garde des Sceaux du 31 mai 2013 sur les modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers. Il s'agit d'une réponse partielle à la réalité que vous décrivez.

S'agissant des tuteurs, je rappelle le rôle que peuvent jouer les conseils départementaux à travers les administrateurs *ad hoc*. Ceux-ci peuvent, dès lors, bien sûr, qu'ils ne sont pas salariés du conseil départemental, être les garants de l'intérêt de l'enfant.

Enfin, j'insiste avec vous sur les besoins de formation au repérage et au dépistage. Maître Desgranges a évoqué l'école. Il existe bien d'autres lieux où, s'ils ont été formés et sensibilisés, les professionnels peuvent intervenir.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous avons une question de Maryvonne Blondin, auteure du rapport sur la transposition de la directive de 2011 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains.

Mme Maryvonne Blondin. – Je tiens à vous féliciter pour le travail que vous assurez et pour votre engagement depuis de nombreuses années.

Je suis membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis 2008. Je me suis toujours intéressée aux problématiques de lutte contre la traite des êtres humains. J'ai été rapporteure, comme le rappelait notre présidente, du projet de loi qui transposa, en droit français, la directive européenne de 2011 dont Mme Chiossone parlait tout à l'heure. Comme Maître Desgranges l'a indiqué, l'arsenal juridique français est déjà bien constitué. Encore faut-il le mettre en œuvre ! À ce titre, vous avez fort justement évoqué la formation des professionnels, qui certes s'est améliorée ces dernières années, mais cet effort doit se poursuivre.

Vous avez également souligné le rôle des donneurs d'alerte. Je me souviens avoir évoqué, devant mes collègues de notre délégation, l'histoire d'un facteur qui, se rendant au domicile d'un individu, s'est trouvé face à une « petite bonne ». Il en a parlé à la boulangère du quartier, qui a donné l'alerte. À travers cet exemple, nous voyons que les personnes de la société civile peuvent agir.

Vous avez par ailleurs soulevé le problème de la qualification pénale, un sujet sur lequel il conviendra d'insister davantage dans nos travaux ultérieurs.

Je souhaitais rappeler qu'à l'échelle européenne, deux mécanismes sont mis en place pour le suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, faite à Varsovie en 2005 :

- le GRETA, constitué de quinze professionnels indépendants, qui engage actuellement son deuxième cycle d'évaluation dans différents pays parmi les 47 états membres du Conseil de l'Europe ;

- le Comité des parties, composé de représentants des états parties à la Convention et de représentants des pays non-membres, qui produit des recommandations auprès des comités des ministres.

Je tiens enfin à souligner, comme Michelle Meunier, le rôle des conseils départementaux, véritablement en pointe en matière d'accueil des mineurs isolés. Je salue le travail qu'ils accomplissent en vue de la protection, de l'accompagnement et du suivi des victimes, s'agissant notamment des droits à la santé, bien sûr en lien avec les associations sur le terrain.

Mme Annick Billon. – Je vous remercie pour vos interventions. Il était important de tenir cette table ronde en cette Journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes. Vous l'avez souligné, les femmes sont les premières victimes de la traite des êtres humains.

Disposez-vous de chiffres plus précis sur la prévalence de la traite en France et sur les différences qui peuvent exister entre les territoires ?

Comment les hébergements d'urgence se répartissent-ils sur le territoire ?

Enfin, quelles sont, selon vous, les raisons de l'abaissement de l'âge des victimes de la traite des êtres humains dont vous faites état ?

Mme Christiane Kammermann. – Je vous remercie à mon tour pour l'ensemble des actions que vous menez.

Les phénomènes que vous décrivez ne sont pas nouveaux en France. Je me souviens d'avoir entendu, dans mon enfance, des histoires de personnels de maison maltraités.

Au cours de nombreux voyages au Moyen-Orient, j'ai pu constater avec effroi, notamment pendant la guerre du Liban, que le personnel de maison n'était pas toujours protégé lors des bombardements...

Mme Laurence Cohen. – Je tiens également à vous adresser mes remerciements pour vos interventions et, au-delà du témoignage que vous nous livrez aujourd'hui, pour toutes les actions que vous portez.

En tant que sénatrices et sénateurs de sensibilités diverses, nous sommes rassemblés ici pour faire progresser la cause des femmes. Nous souhaitons véritablement faire bouger les lignes sur le sujet de la traite des êtres humains qui nous réunit cet après-midi.

Sur le terrain des violences, nous sommes fréquemment alertés dans nos départements par le manque criant d'hébergements d'urgence. Chacun de vous l'a également souligné. Au-delà de ce constat, j'ai connaissance d'un certain nombre d'expériences, notamment en Seine-Saint-Denis, témoignant d'un effort réel pour mettre en place des conventions avec les bailleurs. Comment pourrions-nous travailler avec ceux-ci, voire légiférer, pour rendre systématique la mise à disposition de logements dédiés aux victimes de violences et de la traite ?

Au regard des difficultés dont vous faites état sur le plan judiciaire, quelle est votre position sur la solution qui consisterait à créer des tribunaux dédiés aux problématiques de traite des êtres humains ? Convendrait-il de prévoir des juges spécialisés dans le domaine de la traite ?

Enfin, les moyens dévolus à la formation, notamment des forces de l'ordre, sont largement insuffisants. Il me semble même que nous observons un recul sur la question. Comment, à notre niveau, pouvons-nous contribuer à avancer sur ce point ?

M. Roland Courteau. – Je partage le constat de Maître Desgranges sur l'insuffisance de la formation de certains magistrats. Je l'ai vérifié dans le cadre du groupe de travail de la délégation sur le bilan des mesures de lutte contre les violences au sein des couples, en ce qui concerne l'application de l'ordonnance de protection. Pourriez-vous néanmoins préciser votre propos sur ce sujet, à travers quelques exemples concrets ?

En ce qui concerne les conventions avec les bailleurs, je rappelle que la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants prévoit déjà de telles conventions pour accorder des logements aux femmes victimes de violences. La question est de savoir pourquoi ces dispositions de la loi de 2010 n'ont pas été appliquées.

Mme Geneviève Colas. – Vous m'avez interrogée plus tôt sur les manières dont vous pourriez soutenir notre action.

Il s'agirait tout d'abord de soutenir la proposition que nous avançons depuis plusieurs années, de faire de la lutte contre la traite une grande cause nationale.

Par ailleurs, nous vous invitons à poser des questions précises au Gouvernement, par exemple sur les tuteurs et administrateurs *ad hoc*, les victimes mineures dans l'outre-mer, l'hébergement des mineurs, la cybercriminalité (que nous n'avons pas pu évoquer aujourd'hui), ou encore les formations.

M. Patrick Hauvuy. – En ce qui concerne l'abaissement de l'âge des victimes, nous observons ce phénomène depuis plusieurs années, quelles que soient les formes que prend la traite. Il peut s'expliquer par l'accélération du phénomène. Ainsi, lorsque les exploiters sont allés au bout de la logique qui consiste à exploiter des adultes vulnérables, ils se tournent vers des mineurs, puis vers des enfants, et ceux-ci sont de plus en plus jeunes.

S'agissant de l'hébergement, nous sommes régulièrement confrontés à des blocages, dans le dispositif *Ac.Sé*, pour proposer des éloignements géographiques. Je partage la proposition de Laurence Cohen de travailler avec les bailleurs. Néanmoins, les bailleurs sociaux sont très souvent dans des quartiers sensibles. Le fait d'héberger des personnes victimes de la traite, notamment des femmes, dans des quartiers où il existe un problème de respect des femmes soulève des questions et n'apparaît donc pas forcément comme une bonne solution.

La réponse que l'on doit apporter aux victimes de la traite est une prise en charge globale, qui ne se résume pas à proposer un hébergement. Il est important bien sûr de mettre à leur disposition des logements dignes et décents, mais également de leur offrir une formation professionnelle, ou encore d'apporter des solutions à leurs familles restées dans leur pays d'origine.

Mme Eléonore Chiossone. – Dans le cas des Nigérianes victimes d'exploitation sexuelle, nous observons un rajeunissement des proxénètes eux-mêmes, qui se tournent vers des filles plus jeunes.

L'abaissement de l'âge des victimes signalées peut également s'expliquer par l'amélioration de la formation des professionnels et, de ce fait, du processus d'identification des victimes – même si cette formation reste insuffisante.

Enfin, le choix de victimes originaires de l'Europe de l'Est est guidé par l'absence de sanction pénale pour les mineurs de moins de treize ans.

S'agissant de la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, les entretiens menés dans le cadre de notre étude ont souligné que le processus d'appréciation de la minorité ou de l'isolement de la victime peut être extrêmement long. Dans certains cas, il faut attendre plusieurs mois avant que le statut de mineur isolé ne soit

établi et que l'on puisse enfin travailler à l'appréciation du statut de victime de traite.

Concernant les administrateurs *ad hoc*, je rappelle qu'ils n'ont pas de mission éducative en tant que telle et opèrent sur des missions ponctuelles. Nous soulignons le besoin, pour les mineurs victimes sous emprise, d'établir une relation de confiance dans la durée, d'où l'importance d'un tuteur.

Sur l'hébergement, je rappelle qu'il n'existe pas de solution spécifique pour les mineurs. Un projet pilote est mené en Ile-de-France pour proposer cinq places par an.

Je répondrai enfin sur la question des tribunaux spéciaux, en rappelant qu'il existe des structures, les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), censées prendre en charge les dossiers de traite. Néanmoins, à ce jour, elles n'ont en charge que peu de dossiers sur ce thème. Une montée en puissance des JIRS sur la traite permettrait aux juridictions ordinaires de considérer des dossiers de traite autres que relevant de la criminalité organisée.

Maître David Desgranges. - S'agissant des donneurs d'alerte, j'ai beaucoup apprécié l'exemple que vous avez donné du facteur. L'alerte ne provient pas uniquement des professionnels, mais bien souvent de personnes de la société civile, des voisins par exemple.

Je voudrais relativiser les progrès que vous évoquez en matière de formation des forces de police et de justice. J'ai été témoin d'un échange en Seine-Saint-Denis entre une victime et un policier français qui lui disait « Qu'est-ce que tu fais là ? Tu sais bien comment cela se passe chez nous ! »...

La formation ne vise pas à apprendre aux policiers ou aux magistrats à faire leur travail, mais à amorcer une révolution psychologique. Tant que des magistrats se diront, à propos d'une victime : « Elle est tout de même moins malheureuse ici qu'elle ne l'était dans son pays », nous serons face à des décisions catastrophiques. Ce type de raisonnement délétère peut même aller jusqu'à tolérer l'exploitation, sous prétexte qu'elle revêtirait un caractère culturel. Nous constatons tous dans le métro que des mineurs de moins de seize ans font de la mendicité. Nous savons tous qu'il s'agit de criminalité organisée et que ces enfants ne sont pas scolarisés. Sans nier les difficultés que pose la prise en charge de ces victimes, il faut continuer à chercher des solutions.

S'agissant des magistrats, pour répondre à Hélène Conway Mouret, nous pourrions envisager des formations dans le cadre de leur formation professionnelle continue, ou sous la forme d'un module à l'École Nationale de la Magistrature.

Mme Chantal Jouanno, présidente. - J'invite à présent Élisabeth Moiron-Braud à conclure cette première séquence.

Mme Elisabeth Moiron-Braud, secrétaire générale de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF). – Je remercie la délégation aux droits des femmes de m’avoir invitée à m’exprimer à l’occasion de cette Journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes, auprès des associations qui sont mes interlocuteurs quotidiens.

Je ne reviendrai pas sur les constats, remarquablement posés par les intervenants, mais citerai néanmoins les données que nous devons garder à l’esprit :

- la traite des êtres humains est une infraction extrêmement grave ;
- il s’agit de l’une des activités criminelles les plus développées dans le monde, en Europe et en France ;
- la majorité des victimes de la traite sont des femmes, mais aussi des filles et de très jeunes enfants. Beaucoup d’entre elles sont exploitées à des fins sexuelles ;
- la traite des êtres humains est l’une des atteintes les plus graves aux droits humains, et la troisième source de profit criminel, après le trafic de drogue et le trafic d’armes.

J’ai entendu les attentes des associations.

La première d’entre elles est de rendre visible le phénomène de la traite des êtres humains par des campagnes de sensibilisation, comme le prévoit le Plan d’action national. J’espère que l’augmentation des crédits inscrits sur la ligne de l’action 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains », du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », nous permettra de mener la campagne à laquelle, comme vous, j’aspire. Par ailleurs, j’adhère tout à fait à la proposition de Geneviève Colas, qui peut compter sur notre soutien pour que la lutte contre la traite des êtres humains soit reconnue grande cause nationale, si possible l’année prochaine.

La formation est à mon sens l’un des noyaux durs de la lutte contre la traite des êtres humains, une nécessité absolue, dont l’insuffisance est aujourd’hui à l’origine de la plupart des problèmes que vous avez soulevés. Je pense notamment à l’hébergement et à l’absence de formation des Services intégrés d’accueil et d’orientation (SIAO) aux problématiques liées à la traite des êtres humains.

Comme vous l’avez souligné, l’hébergement dédié pose des difficultés. Néanmoins, il est impératif d’y arriver, comme le prévoit expressément le quatrième Plan de prévention des violences faites aux femmes. Des progrès sont réalisés et j’espère que des places dédiées seront plus fréquemment mises à disposition des victimes de traite, notamment de femmes victimes de la traite à des fins d’exploitation sexuelle.

Il est essentiel de mieux protéger les victimes mineures, de plus en plus nombreuses. À cet effet, nous travaillons notamment avec l'ECPAT, l'association *Hors la rue* et le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains », sur l'expérimentation, à Paris, d'une protection adaptée aux mineurs. La convention que nous allons signer début 2016, qui rassemble un grand nombre d'acteurs, prévoit des mesures de protection basées sur l'éloignement géographique (aujourd'hui prévu uniquement pour les victimes majeures) et sur la formation des éducateurs qui reçoivent les mineurs dans les centres. Si cette expérimentation fonctionne, le dispositif sera étendu à l'ensemble du territoire.

En termes de budget, il est vrai que les moyens manquent. Le programme 137 est le principal contributeur à la lutte contre la traite. Il a été décidé de doubler le budget de l'action 15 du programme, qui sera porté, dès 2016, à 4,8 millions d'euros.

Je signale par ailleurs qu'en matière de formation, la MIPROF a mis en place trois groupes de travail : sur l'exploitation sexuelle, sur l'exploitation des mineurs et sur l'exploitation par le travail. Nous espérons aboutir à des outils concrets de formation. Comme cela a été souligné, des formations doivent être adressées à l'ensemble des forces de sécurité et des magistrats, au-delà des professionnels spécialisés sur la question.

Concernant les magistrats, la difficulté dépasse à mon sens le domaine « psychologique » et concerne de manière plus générale celui du droit. L'infraction de traite des êtres humains est juridiquement complexe. Dans un contexte de surcharge des tribunaux, il est souvent considéré plus simple de poursuivre sur le fondement du proxénétisme aggravé ou du travail dans des conditions indignes que sur celui de la traite des êtres humains.

Je terminerai en soulignant que c'est en protégeant et en libérant la parole des victimes de la traite que l'on luttera le plus efficacement contre les réseaux. Cela passe nécessairement par un accompagnement global, qui implique un accueil par des personnels formés, des solutions d'hébergement ainsi que des parquets dédiés. À ce sujet, il serait intéressant d'envisager un référent dédié à la traite des êtres humains dans certains parquets.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Merci à tous pour vos interventions.

Pour nous éclairer sur les enjeux liés à la crise actuelle des migrants, nous accueillons maintenant trois intervenantes : Florence Boreil, qui nous livrera le point de vue du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Coralie Capdeboscq, chef de file du groupe de référents « Traite des êtres humains » à l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) et Fatiha Mlati, directrice de l'intégration de *France Terre d'Asile*.

Sans plus attendre, je vous laisse la parole.

Mme Florence Boreil, associée à la protection, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). – Merci de votre invitation. Plus de 84 % des migrants qui arrivent en Europe proviennent de dix pays. Au cours de leur parcours migratoire, ces personnes qui fuient les conflits et les persécutions sont susceptibles de tomber dans des situations de traite. Malgré les flux importants que l'on observe vers l'Europe, l'immense majorité des réfugiés sont accueillis dans les pays du sud.

Parmi les personnes sous le mandat du HCR figurent des réfugiés, des demandeurs d'asile, des apatrides et des personnes déplacées. La question de la traite est évidemment prégnante.

Le HCR tient et met à jour régulièrement une cartographie des arrivées de réfugiés. Depuis le 1^{er} janvier 2015, plus de 863 000 arrivées en Europe ont été recensées, dont 16 % de femmes et 22 % d'enfants. On estime à 3 510 le nombre de personnes disparues ou décédées lors des traversées extrêmement périlleuses en mer.

Les réfugiés rejoignent l'Europe par deux routes principales, l'une par la Grèce, l'autre par l'Italie, et poursuivent leur chemin à travers l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Serbie, la Croatie et la Slovénie, pour espérer gagner l'Autriche, l'Allemagne ou les pays du Nord.

La situation parfois chaotique constatée aux frontières de l'Europe et l'absence de lieux d'accueil adaptés, notamment de lieux tenant compte du genre ou de la présence d'enfants, ont pu conduire à des situations d'exploitation des personnes en migration.

La vulnérabilité de ces personnes tient notamment au fait qu'elles souhaitent avant tout se mettre à l'abri et continuer leur chemin le plus rapidement possible, dans la hantise de voir les frontières se fermer. Cette extrême mobilité rend très difficiles la délivrance d'information aux victimes potentielles ainsi que leur identification et leur prise en charge.

Malgré les quelques améliorations apportées au dispositif d'accueil des personnes en migration, en particulier à travers les différents centres de transit jalonnant leur parcours, nous sommes face à un risque aigu de crise humanitaire. Nous constatons des insuffisances s'agissant des lieux d'accueil, de l'information et de la gestion pour stabiliser les personnes. À ces difficultés s'ajoute bien sûr le blocage des frontières dans les Balkans, qui génère des tentatives de traversées encore plus dangereuses, les personnes s'en remettant plus facilement aux passeurs et s'exposant certainement encore davantage au risque d'exploitation.

Sur place, face à une situation qui évolue chaque jour, il est essentiel de mener des actions de sensibilisation et de formation à destination de tous les personnels aux frontières. Il est également impératif de renforcer les lieux d'accueil en prévoyant des espaces séparés pour les femmes et les enfants.

Le HCR a appelé, de manière plus générale, à la mise en place de voies légales d'accès au territoire de l'Union européenne pour les personnes qui fuient des conflits, afin d'éviter ces traversées dangereuses. Aux frontières, nous observons des cas de plus en plus nombreux de séparation des familles, notamment syriennes, ce qui peut placer des femmes en situation de grande vulnérabilité.

Je terminerai en soulignant que les arrivées massives en Europe que l'on constate depuis plusieurs mois, dont découlent l'ensemble des risques que j'ai évoqués, tiennent à l'absence de perspectives de résolution du conflit en Syrie et à la baisse de l'assistance humanitaire sur place.

Mme Coralie Capdeboscq, chef de file du groupe de référents « Traite des êtres humains » de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). - Le rôle de l'OFPRA comme acteur de protection pour les victimes de traite des êtres humains est de plus en plus connu des interlocuteurs pertinents en la matière, mais gagnerait à l'être davantage. Je vous remercie donc de l'opportunité que vous nous donnez de nous exprimer aujourd'hui.

La crise des migrants renforce le besoin d'une prise en compte spécifique des vulnérabilités des demandeurs d'asile. Nous y avons remédié en mettant en place, dès 2013, dans le cadre d'une réforme interne de l'OFPRA, des référents thématiques dédiés à cinq besoins de protection spécifiques dans le cadre de la traite des êtres humains.

Ce groupe de référents, que je coordonne, s'est saisi de toutes les formes de traite des êtres humains. D'un point de vue opérationnel, il a défini comme priorité la traite à des fins d'exploitation sexuelle, car la majorité des cas pour lesquels l'OFPRA est saisie concerne à ce jour ce problème. Comme cela a été souligné à plusieurs reprises, la demande concerne essentiellement des femmes, nigérianes notamment.

Le groupe de référents met par ailleurs en place des actions spécifiques sur la traite des mineurs.

L'identification des victimes, étape indispensable à leur protection, est extrêmement difficile. En effet, les victimes sont toutes sous emprise : les exploiters mettent tout en œuvre pour les empêcher de verbaliser leur parcours de vie. Leur qualité de victime de traite des êtres humains n'est donc pas évoquée à l'appui de leur demande d'asile. L'identification des victimes passe de ce fait généralement par des signalements, d'où la mise en place par l'OFPRA d'un mécanisme de coopération et de concertation avec les interlocuteurs associatifs et institutionnels pertinents. L'enjeu est bien d'amener les victimes à nous révéler leur véritable parcours, et notamment le fait qu'elles sont mineures (qui ouvre des droits procéduraux et de protection), sachant que les victimes mineures sont souvent déclarées majeures lors de leur demande d'asile, sous l'effet des réseaux qui les exploitent.

Nous mettons en œuvre plusieurs actions opérationnelles.

L'un des axes majeurs du groupe de référents concerne la formation et la sensibilisation de tous les agents de l'Office et des interprètes susceptibles d'auditionner des victimes potentielles en demande d'asile.

Le groupe de référents propose par ailleurs un appui à l'instruction sur ces cas, qui peut amener à des coopérations avec des interlocuteurs extérieurs et à l'élaboration d'éléments de doctrine ou de techniques particulières pour la conduite des entretiens, extrêmement délicats à conduire...

Enfin, nous avons mis en place un dispositif d'information et d'orientation des personnes que nous rencontrons vers des associations spécialisées en matière de traite. Je rappelle que l'OFPRA agit pour sa part dans un domaine particulier de compétences, celui des risques courus en cas de retour dans le pays d'origine du demandeur d'asile.

Le dispositif mis en place par l'OFPRA vise à répondre à une double exigence : protéger les personnes victimes de la traite, sans se laisser instrumentaliser par les réseaux qui les exploitent. En effet, certains réseaux détournent les procédures d'asile en obligeant leurs victimes à soumettre de faux récits afin qu'elles obtiennent des titres de séjour.

Dans le contexte de la crise des migrants, ce dispositif est tout à fait opérationnel. L'OFPRA est réactif. Nous sommes présents à Calais notamment.

Je terminerai en insistant à mon tour sur l'importance de travailler en concertation avec l'ensemble des partenaires pour renforcer les mécanismes de signalement des situations d'urgence.

Mme Fatiha Mlati, directrice de l'intégration, coordinatrice de la question du genre et du retour volontaire de l'association France Terre d'Asile. – Le « Plan Migrants », en particulier l'engagement de la France d'accueillir 30 000 personnes au cours des deux prochaines années, intervient alors que la réforme de l'asile, extrêmement ambitieuse, n'est pas encore réellement mise en œuvre. Ce décalage en termes de calendriers rend les choses complexes sur le terrain.

Les problématiques liées aux violences dans le cadre de l'asile sont connues depuis longtemps. Néanmoins, le secteur de l'asile est longtemps resté cloisonné par rapport à l'ensemble du secteur de l'inclusion sociale. L'interministérialité pour appréhender les questions relatives à la traite des êtres humains me semble fondamentale dans ce cadre. La circulaire du 22 juillet 2015, relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit », signée à la fois par le ministre de l'Intérieur et par la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, constitue une avancée notable à ce titre. Néanmoins, elle n'inclut pas le secrétariat d'État aux droits des femmes.

France Terre d'Asile gère à Paris la plus grande plateforme d'accueil de demandeurs d'asile dont la file active compte environ 10 000 personnes. Les femmes victimes de la traite des êtres humains, notamment nigérianes, sont très représentées. Je confirme que les victimes sont des personnes de plus en plus jeunes, souvent mineures. Les passeurs leur demandent généralement de ne pas révéler le fait qu'elles soient mineures pour échapper au dispositif de l'aide sociale à l'enfance.

La question de la traite des êtres humains interroge la capacité des acteurs à identifier, à protéger et à accompagner les personnes vulnérables. La loi ne définit pas cette notion de vulnérabilité, mais identifie des catégories de personnes vulnérables, par exemple les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les victimes de la traite des êtres humains.

Dans le cadre du guichet unique, la détection des vulnérabilités, dont découlent les solutions spécifiques de prise en charge, est fondée sur un questionnaire annexé à l'arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-6 du CESEDA (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Ce questionnaire est directif, il consiste en questions fermées (on ne peut répondre que par oui ou non) et semble trop général pour permettre de comprendre le parcours des personnes et repérer les victimes de traite. Pour améliorer le travail d'identification, il conviendrait de compléter cet outil par des éléments d'information plus spécifiques, notamment sur les traitements dégradants subis par la personne ou encore leurs conditions psychologiques, sans omettre le stress dont elles peuvent souffrir.

Dans notre plateforme parisienne, certains indices nous permettent de repérer des victimes potentielles. Par exemple, il s'agira d'une personne qui, pendant l'entretien, est harcelée au téléphone par son exploiteur qui craint qu'elle ne révèle des informations.

J'aborderai à présent la situation à Calais. *France Terre d'Asile* y est présente depuis 2009, par l'intermédiaire notamment de son bureau d'information juridique, qui réalise des maraudes et oriente les personnes vers la demande d'asile.

Face à la hausse du nombre de migrants séjournant dans le Calais et exposés au risque de traite, un projet spécifique d'aide aux victimes de la traite des êtres humains dans l'ensemble de la région Nord-Pas-de-Calais a été lancé le 1^{er} novembre 2015 (c'est donc tout récent). Ce projet, initié par le ministère de l'Intérieur dans le cadre du Plan d'action national contre la traite des êtres humains, est mené en relation avec les autorités britanniques. Les attendus du projet, qui se déroule sur dix-huit mois, sont les suivants :

- développer une méthode d'identification des victimes, adaptée au contexte de la migration et au contexte calaisien ;

- mettre en place, pour la première fois, des maraudes spécifiques d'identification et d'information des victimes ;

- développer un schéma d'orientation pour ces victimes, en lien avec les dispositifs existants à l'échelle nationale ;

- proposer aux victimes des réponses d'urgence, à travers un dispositif de mise à l'abri immédiat, dans l'attente de solutions pérennes ;

- développer des supports d'information adaptés aux publics vulnérables, ainsi qu'un module de formation des professionnels.

D'après les données disponibles, 6 242 migrants étaient présents à Calais le 7 novembre 2015. Aujourd'hui, le nombre de migrants à Calais est plutôt compris entre 4 000 et 5 000 personnes. Cette diminution s'explique par la baisse des arrivées en lien avec la période hivernale, mais également par l'impact du « Plan Migrants » dont découlent des solutions d'hébergement pour les réfugiés ainsi qu'un dispositif d'orientation des migrants du Calaisis, suivi à ce jour par près de 1 200 personnes. Par ailleurs, près de 1 000 personnes ont été placées en centre de rétention lors des quinze derniers jours. Face à la situation qui n'a cessé de s'aggraver à Calais depuis le début de l'automne, les pouvoirs publics ont ainsi agi de manière très forte pour réduire la pression sur le territoire.

On estime à près de 12 % la proportion de femmes dans les différents camps du Calaisis. Sept camps sont identifiés : quatre le long de l'autoroute menant à Calais et trois le long de l'autoroute menant à Dunkerque. Le camp le plus important, celui de Calais, que les migrants appellent la *new jungle*, les pouvoirs publics la « lande » et les associations locales le « bidonville », compte 55 % de femmes. Il s'agit essentiellement de Soudanaises, d'Éthiopiennes et d'Érythréennes. Nombre d'entre elles sont mineures. Le camp compte également de nombreux garçons mineurs, victimes de la traite, essentiellement de nationalité afghane ou égyptienne.

Les premières maraudes d'information menées dans le cadre du projet ont permis de repérer trois circuits d'exploitation. Ainsi, sont identifiées :

- des personnes victimes de la traite ayant lieu sur les camps ;

- des personnes ayant été victimes de la traite dans leur pays d'origine ou dans d'autres pays traversés pendant leur migration ;

- des personnes victimes de la traite à leur arrivée au Royaume-Uni, notamment des Vietnamiennes exploitées dans des salons de massage ou de manucure.

Voilà donc ce que je souhaitais partager parmi les premières observations dont nous disposons. Pour prendre la mesure de la situation, je vous invite à organiser une visite de terrain dans les camps du Calaisis.

Je terminerai mon propos en évoquant le projet de loi relatif au droit des étrangers, récemment débattu au Sénat en première lecture, qui prévoit un titre de séjour pluriannuel en lieu et place des multiples titres de séjour précaires. Nous avons été étonnés de constater que parmi les catégories de population exclues de ce dispositif figurent les personnes victimes de la traite des êtres humains. Nous ne parvenons pas à nous expliquer cette exclusion.

Enfin, je soulignerai que, pour assurer la protection des femmes victimes de la traite des êtres humains, il est essentiel de créer les conditions qui permettront de libérer leur parole et de faire en sorte que les victimes acceptent de rompre avec les réseaux de traite. Pour cela, il convient de mener des actions d'information, au plus près du terrain.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Merci pour vos interventions.

Mme Élisabeth Moiron-Braud. – Permettez-moi d'ajouter un mot sur le titre de séjour pluriannuel. Si je partage votre étonnement, je rappelle que les personnes victimes de la traite des êtres humains bénéficient de droits élargis en matière de séjour, ce qui peut expliquer qu'elles ne figurent pas parmi les personnes ayant vocation à recevoir ce titre de séjour pluriannuel.

Il est clair que la protection des victimes de la traite des êtres humains repose nécessairement sur des droits renforcés, dont le droit au séjour fait partie. À cet égard, la proposition de loi de lutte contre le système prostitutionnel prévoit, dans des articles qui n'ont pas été contestés par le Sénat, d'accorder aux victimes témoignant ou déposant plainte un titre de séjour non soumis au pouvoir discrétionnaire du préfet.

Je retiens de vos interventions l'importance du travail en partenariat. Au-delà de l'identification des victimes, il convient de savoir les orienter. La formation tient un rôle essentiel dans l'ensemble du processus. L'objectif est de se doter d'un socle commun de connaissances, intégrant notamment le phénomène de l'emprise, et de s'assurer que chaque acteur connaisse précisément les autres acteurs et services que les victimes peuvent rencontrer au long de leur parcours.

Mme Fatiha Mlati. – Il existe effectivement des dispositifs permettant aux victimes de la traite des êtres humains qui portent plainte de bénéficier de titres de séjour. 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 proxénétisme, invite par ailleurs les préfets à prêter une attention particulière aux situations de détresse des victimes de traite qui ne coopèrent pas avec les autorités, et leur rappelle qu'ils peuvent leur accorder un titre de séjour de manière discrétionnaire, pour raison humanitaire.

Je ferai état d'un autre phénomène. Dans toutes les structures d'hébergement, nous constatons depuis un an et demi une multiplication de cas de fraude à la paternité. Ainsi, des hommes de nationalité française monnaient de fausses reconnaissances de paternité auprès de mères - généralement en situation de monoparentalité - qui n'ont pas obtenu de protection juridique par le biais d'une procédure d'asile et souhaitent obtenir un titre de séjour. La réforme de la loi sur l'immigration aurait pu traiter cette problématique en permettant aux femmes victimes de la traite des êtres humains d'obtenir un titre de séjour pluriannuel.

Mme Chantal Jouanno, présidente. - Nous en prenons note. Avez-vous des questions ?

Mme Michelle Meunier. - Quelles propositions feriez-vous pour rendre le questionnaire que vous évoquiez plus efficace dans l'identification des victimes ?

Mme Fatiha Mlati. - Nous avons travaillé, dans notre plateforme parisienne, avec des collègues européens pour mettre en place un outil d'identification plus adapté. Il est dommage que ces recherches ne soient pas prises en compte. Par ailleurs, il est essentiel de renforcer les partenariats. Notre plateforme a par exemple noué un partenariat avec l'association *Foyer Jorbalan* (AFJ). Nous y orientons les victimes potentielles que nous repérons à partir de différents indices - les appels incessants reçus pendant les entretiens, ou encore les difficultés à se rendre aux rendez-vous - pour mener des entretiens plus approfondis.

De manière générale, il est essentiel de mettre l'accent sur le maillage. Il s'agit d'avoir, sur chaque territoire et autour du guichet unique, des acteurs spécialisés vers lesquels orienter les personnes pour lesquelles il existe une présomption de traite.

Il faudra à terme que ce questionnaire soit amélioré pour que l'outil d'identification des personnes soit plus adapté à leur situation.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Vous avez noté que de nombreux réfugiés ne sont pas victimes de la traite des êtres humains lorsqu'ils arrivent en Europe, mais le deviennent sur notre territoire par le fait de réseaux qui profitent de leur situation de vulnérabilité, en lien par exemple avec l'absence de documents d'identité. Quels sont les dispositifs mis en place pour protéger ces personnes aujourd'hui ?

Mme Florence Boreil. - Les personnes qui arrivent sur le territoire ont la possibilité de déposer une demande de protection et de se rapprocher de l'OFPRA pour exposer les raisons qui les ont conduites à fuir des persécutions, indépendamment de la situation de traite qu'elles ont pu connaître.

Je rappelle qu'en droit des réfugiés, une personne n'est pas tenue de détenir de documents d'identité pour obtenir une protection internationale.

Mme Coralie Capdeboscq. – Effectivement, aucun élément de preuve matérielle n'est exigé. Le cœur de l'examen de la demande de protection est l'entretien personnel, au cours duquel le demandeur est amené à nous expliquer les éléments qui permettent de comprendre ses craintes en cas de retour.

Il est alors possible d'activer les instruments juridiques de protection que sont le statut de réfugié, la protection subsidiaire, ou encore la disposition prévue par l'article L. 316 1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui permet à une personne s'engageant dans une démarche de dénonciation d'un réseau auprès de la police française de bénéficier d'un titre de séjour.

L'OFPPRA a pour mission de dispenser une information sur ces droits et dispositifs de protection, souvent méconnus de leurs potentiels bénéficiaires.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Toutes les personnes rassemblées à Calais sont-elles identifiées ? Si ce n'est pas le cas, n'existe-t-il pas un risque que des personnes tombent entre les mains de réseaux sans qu'il soit possible de les suivre ?

Mme Coralie Capdeboscq. – Les personnes sont identifiées par l'OFPPRA dans la mesure du possible. Néanmoins, elles peuvent être sous l'emprise de passeurs qui mettent tout en œuvre pour qu'elles ne parlent pas ; c'est pourquoi il est essentiel que des associations les accompagnent le plus en amont possible.

Par ailleurs, la verbalisation de la traite est difficile et peut prendre du temps. Lorsqu'il existe une présomption de traite non verbalisée, l'OFPPRA peut rencontrer à nouveau la victime potentielle à des stades ultérieurs de l'examen de la demande d'asile.

Mme Geneviève Colas. – En lien avec le sujet de cette deuxième session, je tiens à souligner que la question de la traite des êtres humains doit bien sûr être abordée à l'échelle internationale, dans le cadre de coopérations multilatérales.

Par ailleurs, au-delà des acteurs institutionnels, il serait intéressant, pour aller plus loin dans le débat, d'organiser un échange avec les associations et les ONG qui interviennent au quotidien auprès des migrants.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous le notons. Avez-vous des éléments à ajouter ?

Mme Coralie Capdeboscq. – L'OFPPRA est compétent en matière d'identification des vulnérabilités. Toujours dans le respect de la confidentialité de la demande, un dispositif se met en place pour signaler, à la suite des entretiens, les adaptations nécessaires en termes d'hébergement, s'agissant par exemple des victimes de traite ayant besoin d'être éloignées du lieu de leur exploitation.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Il me reste à vous remercier très chaleureusement de votre présence et de vos interventions. Nous avons dépassé d'une heure le temps que nous avons initialement prévu de passer ensemble, ce qui témoigne de l'intérêt que notre délégation porte au sujet de la traite des êtres humains et à vos témoignages à tous. Encore merci pour votre disponibilité.

**Message de Mme Myria Vassiliadou,
coordinatrice de l'Union européenne
pour la lutte contre la traite des êtres humains**

Mesdames, Messieurs les Sénateurs, Mesdames, Messieurs,

C'est pour moi un grand honneur de prendre la parole aujourd'hui devant vous. J'étais récemment en visite officielle à Paris et je tiens à saluer et remercier les autorités françaises et le Sénat pour leur formidable engagement dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Une chose est certaine : derrière la question de la traite des êtres humains se cache une réalité atroce, à savoir la vente et l'achat de personnes et l'exploitation de leur travail, de leurs services.

La traite des êtres humains constitue une violation flagrante des droits fondamentaux. Il s'agit d'une forme grave de crime organisé, expressément interdite par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Combattre la traite des êtres humains, c'est défendre les droits fondamentaux.

Dans le contexte de crise auquel l'Union européenne est actuellement confrontée, nous devons nous attendre à voir les plus démunis, notamment les enfants, exposés aux réseaux de trafiquants sans scrupule.

Mesdames, Messieurs les Sénateurs, si la traite des êtres humains perdure, c'est parce que les enjeux financiers sont astronomiques et parce que la demande de services fournis par les victimes ne faiblit pas.

Si nous voulons vraiment lutter contre la traite des êtres humains et prévenir ce phénomène, nous devons endiguer la demande, qui alimente toutes les formes d'exploitation. Nous devons remonter la piste financière et traquer les coupables présumés. Et nous devons combattre sur ces deux fronts avec la même rigueur si nous voulons réellement juguler ce phénomène. Nous serons amenés à poser des questions sensibles. Qui a recours aux services des victimes ? Qui achète les services des victimes ? À qui profite ce trafic déplorable ? Que faisons-nous pour cibler efficacement les malfaiteurs, les utilisateurs et les bénéficiaires de cette traite ?

L'Union européenne a déployé dans ce cadre une politique ambitieuse et tout un arsenal juridique.

La directive de l'Union européenne concernant la prévention de la traite des êtres humains et la stratégie adoptée par l'UE pour éradiquer ce fléau sont axées sur les droits de l'homme et les victimes. Elles tiennent également compte de la problématique des enfants et de la dimension liée au sexe.

Le délai de transposition de la directive européenne a expiré le 6 avril 2013.

La Commission veille proactivement à la transposition et à la mise en œuvre de cette directive par les États membres, et n'hésite pas à prendre des mesures.

Deux années se sont maintenant écoulées et il est grand temps de garantir la pleine mise en œuvre de la directive.

Chaque État membre est tenu d'honorer pleinement ses obligations légales. La législation européenne est claire, ne l'oublions pas : les États membres doivent prévenir la traite et endiguer la demande.

En 2016, nous présenterons le premier rapport de l'UE sur les progrès accomplis dans la lutte contre la traite des êtres humains. Nous remettrons également un rapport évaluant les mesures prises par les États membres pour se conformer à la directive.

Un troisième rapport traitera spécifiquement de l'impact des lois nationales qui criminalisent le recours aux services fournis par les victimes.

Mesdames, Messieurs, il est aujourd'hui possible d'acheter ou de recourir aux services des victimes en toute légalité dans la plupart des États membres. Selon vous, existe-t-il d'autres délits non criminalisés qui peuvent être commis impunément par leurs auteurs ? L'impunité est-elle une alternative ?

C'est à ce type de questions que nous devons réfléchir.

Nous allons, pour notre part, continuer d'évaluer l'efficacité de la stratégie actuelle de l'UE axée sur l'éradication de la traite des êtres humains, et présenter une stratégie européenne pour l'après 2016.

Mesdames, Messieurs les Sénateurs, Mesdames, Messieurs, la traite des êtres humains constitue une violation des droits de l'homme que nous ne saurions tolérer.

Nous allons enquêter sur les profits générés par ce commerce abject et sur la demande qui fait le lit de ce crime odieux, nous donner les moyens de démanteler les réseaux criminels et déférer les coupables devant la justice. Nous veillerons également à ce que les victimes puissent faire valoir leurs droits.

Lorsque je parle de victimes, je parle de toutes les victimes, quelle que soit la forme d'exploitation à laquelle elles sont soumises. Il n'existe pas de hiérarchie entre les victimes et les formes d'exploitation. L'heure n'est pas à des débats idéologiques qui n'ont plus raison d'être, mais à la responsabilité et à l'obligation de rendre des comptes.

Je suis convaincue que nous sommes tous du côté des victimes, quelles que soient les formes d'exploitation. Les victimes ont des droits et demandent, en tant que telles, à être protégées.

Nous avons travaillé dur pour assurer la reconnaissance des droits des victimes. Nous devons, à tout le moins, leur accorder ces droits, assurer leur protection et leur fournir une assistance.

Forts d'un cadre juridique et politique ambitieux et de la volonté de travailler ensemble, nous disposons de tous les outils nécessaires pour prévenir l'exploitation et combattre fermement ce crime odieux. Nous ne pouvons pas nous dérober sous de faux prétextes.

Lorsque des vies humaines sont en jeu, il n'y a pas de temps à perdre.

Le temps de l'action est venu. Et nous avons encore beaucoup à faire. Mais c'est ensemble que nous devons œuvrer à l'éradication de la traite des êtres humains. Nous satisfaire d'ambitions plus modestes serait un affront pour l'humanité et la société dans laquelle nous voulons vivre.

Il me tarde de connaître les résultats des débats se déroulant en France, au Sénat et je tiens à vous remercier une fois encore de m'avoir invitée à y participer.

Audition de M. Nicolas Le Coz, président du GRETA

(9 décembre 2015)

Mmes Maryvonne Blondin, Hélène Conway-Mouret et Joëlle Garriaud-Maylam ont accueilli le Président du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) : il s'agit de l'organe conventionnel ayant pour mandat de surveiller le respect de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, ouverte à la signature à Varsovie le 16 mai 2005 et ratifiée par la France en 2008.

I. Missions et fonctionnement du GRETA

Le GRETA est un groupe multidisciplinaire de quinze experts. Ces derniers sont indépendants et impartiaux et élus par le Comité des Parties pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois. Cet organe a pour mission de veiller à la bonne application de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par les 44 États qui ont, à ce jour, ratifié la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains.

Cet organe vérifie donc la mise en œuvre d'une série d'obligations qui visent à :

- la prévention de la traite ;
- l'identification, l'assistance, la protection et l'indemnisation des victimes ;
- la répression des trafiquants ;
- la coordination des actions nationales ;
- la coopération internationale, entraide judiciaire comprise.

Les États parties à la Convention font l'objet d'un suivi régulier de la part du GRETA qui publie un rapport sur chacun d'eux à intervalle de quatre ans. Il s'agit de l'unique mécanisme de surveillance en matière de traite des êtres humains dans l'ordre juridique international.

Les rapports du GRETA font ainsi autorité. Il ne fait pas de doute qu'ils seront utilisés par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) lorsqu'elle sera saisie de cas de violations de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme. En effet, depuis l'arrêt *Rantsev c. Chypre et la Russie* de 2010, la Cour a jugé que l'article 4 qui interdit l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage et le travail forcé, interdisait aussi la traite des êtres humains et faisait entrer dans le chef des États des obligations positives, notamment celles de mettre en place un cadre complet de mesures. Elle s'est d'ailleurs référée à la Convention anti-traite dans son arrêt. Les rapports « pays par pays » du GRETA

permettront donc à la juridiction européenne de vérifier l'existence de ce cadre. La Convention a déjà été ratifiée par un État non membre du Conseil de l'Europe, le Belarus, et certains États comme la Tunisie et le Maroc sont en train de créer ou de modifier leur législation nationale en s'inspirant des standards de la Convention anti-traite du Conseil de l'Europe. Une délégation du GRETA se rendra en France en 2016 dans le cadre de la deuxième évaluation du respect par la France des obligations découlant de la Convention anti-traite : un rapport sera adopté par le GRETA, après discussion en collège, et devrait être publié vers le mois d'avril 2017.

II. Recommandations du Président du GRETA

Le Président du GRETA a, dans un premier temps, attiré l'attention des sénatrices sur la difficulté de l'identification des victimes de la traite. Il a ainsi mis l'accent sur la nécessité de la mise en œuvre de textes ou de consignes officiels qui déterminent les critères d'identification des victimes et les établissent de manière formelle. Selon lui, cette identification n'est pas efficace dans tous les États.

M. Le Coz a souligné que la mise en œuvre de mesures juridiques permettant d'assurer une assistance et une protection des victimes n'est pas toujours effective, spécialement lorsqu'il s'agit de femmes en situation irrégulière. Il a rappelé à cet égard que la Convention impose aux États la mise en œuvre pour les victimes d'un délai d'au moins 30 jours de « rétablissement et de réflexion : si en France ce délai a été fixé à 30 jours par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), M. Le Coz a souligné que dans d'autres pays ce délai pouvait être bien supérieur, allant jusqu'à six mois pour la Norvège. Il a précisé que ce délai était si court qu'il conduisait parfois les associations à entamer une procédure de demande d'asile pour permettre à la victime d'être certaine de ne pas être requise de quitter le territoire à l'issue des 30 jours.

Les conditions d'hébergement des victimes comme de rapatriement de ces dernières posent également des difficultés : le président a rappelé l'obligation faite aux États parties à la Convention du Conseil de l'Europe de rapatrier les victimes sous réserve de s'assurer qu'une fois revenue dans leur pays d'origine, elles ne retombent pas dans les mains des trafiquants, tout en déplorant le manque de conformité de certains États à cette obligation. Il a rappelé que les CHRS (Centres d'hébergement et de réinsertion sociale) en France n'étaient pas les structures les plus adaptées à l'accueil des victimes de la traite, considérant qu'il s'agit là de personnes victimes d'une forme de criminalité particulière, nécessitant une prise en charge adaptée.

Le Président a suggéré, conformément au premier rapport du GRETA sur la France du 28 janvier 2013, une modification du code de procédure pénale (CPP) pour que les mesures de protection des victimes contre les intimidations et les représailles soient effectivement disponibles : en effet, il a rappelé que le CCP ne prévoit pas de possibilité pour ces dernières de bénéficier d'un programme de protection (seuls les délinquants et criminels repentis bénéficient, en France, de mesures effectives en matière de protection). Or, il est selon lui nécessaire qu'un système équivalent puisse être mis en place pour les victimes (changement d'identité etc.) afin que ces dernières acceptent de témoigner sans craindre des représailles.

Le président a également constaté un problème relatif à la détermination de l'âge des mineurs. Il est, selon lui, essentiel de mettre en place des critères pour fixer l'âge de l'enfant qui ne peuvent être limités à des examens radiographiques, sachant que leur efficacité est contestée. Le président rappelle que la Convention anti-traite prévoit une « présomption de minorité » lorsqu'il existe des raisons de croire que la victime de traite est un enfant et qu'il doit lui être accordé des mesures de protection spécifiques dans l'attente que son âge soit vérifié. Maryvonne Blondin, a remarqué que cela pouvait poser problème, dans la mesure où les enfants victimes de la traite ont bien souvent été menacés ou incités à mentir sur leur âge.

Le président a relevé un problème de mise en œuvre de l'abus de vulnérabilité dans certains droits nationaux. Cet abus est défini, à ses yeux, de façon trop restrictive, en France comme dans d'autres États quand il est restreint à l'âge, le handicap, l'état de grossesse ou la maladie.

Il a relevé que, dans sa définition de la vulnérabilité, la France ne prend pas en compte les parcours des victimes (familiaux, sentimentaux etc.). Il a notamment évoqué l'exemple des *lover boys* qui, conformément à ce qui a été constaté en Belgique ou aux Pays-Bas, profitent de la détresse psychologique de certaines jeunes filles pour les contraindre à se prostituer. M. Le Coz a donc proposé d'élargir cette définition française de la vulnérabilité, qui exclut, selon lui, certaines victimes de la traite.

Il a également relevé une confusion susceptible d'exister en France entre rapporteur national et coordinateur national de la lutte contre la traite des êtres humains. Il a rappelé qu'un rapporteur national, au sens de l'article 29§4 de la Convention du Conseil de l'Europe devait être indépendant d'un gouvernement pour être en mesure de critiquer les mesures prises par ce dernier, alors qu'un coordinateur national appartenait à l'administration des États et avait pour rôle de coordonner l'action anti-traite au niveau national. Il a, en outre, souligné que les mécanismes de coordination étaient parfaitement effectifs dans certains États, à l'instar de l'Albanie, de la Belgique, ou encore de la Bulgarie.

Il a enfin rappelé que la quasi-totalité des États évalués par le GRETA bénéficiaient de structures de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains qui étaient entièrement dédiées à cette thématique et qui n’embrassaient pas d’autres thématiques comme, par exemple, la violence faite aux femmes. Selon lui, il s’agit de deux sujets bien distincts qui mériteraient chacun une structure propre, ne serait-ce que parce que les auteurs des infractions ne sont pas les mêmes.

III. Questions des sénatrices au Président du GRETA

Comment faire face à la multiplication des risques liés à la crise des réfugiés, dans la mesure où nombre de ces réfugiés sont victimes de la traite au sein même du continent européen ?

Nicolas Le Coz : les États ont des obligations anti-traite à respecter en toutes circonstances puisqu’elles découlent des obligations relatives à la protection des droits de l’Homme : ils leur revient donc de mettre en place les mesures d’identification. Lorsque les personnes stationnent dans les États européens dans le cadre de cette « crise des réfugiés », ces derniers doivent prendre les mesures nécessaires pour éviter qu’ils ne puissent être approchés par les trafiquants et faire l’objet des formes graves d’exploitation. La situation des mineurs non accompagnés est à ce titre une source d’inquiétudes.

Que peut-on faire pour lutter contre la cybercriminalité relative à la traite ?

Nicolas Le Coz : plusieurs États européens ont pris en compte la cybercriminalité. Un cycle d’évaluation des États membres de l’UE est en cours au sein du Conseil à Bruxelles et un rapport sur la France a été publié en novembre 2015¹. Sa lecture permet de constater que ce pays a adopté des règles et des institutions efficaces pour lutter contre les infractions commises par le biais du *web*. Le *web* est parfois utilisé pour recruter les victimes (les *lover boys*). La Convention ne parle pas de la cybercriminalité, mais elle stipule que les États ont des obligations de mettre en place des enquêtes efficaces, ce qui nécessite, comme en a décidé le GRETA, de pouvoir recourir aux techniques spéciales d’enquêtes. Les mesures permettant de constater les infractions sur le *web* que l’on appelle les « Cyberpatrouilles » font assurément partie de ces techniques.

Qu’en est-il des financements et des ressources ?

Nicolas Le Coz : le GRETA est la première institution à avoir tiré la sonnette d’alarme sur la saisie et la confiscation des avoirs criminels. L’article 23§3 de la Convention anti-traite faisant l’obligation aux États de procéder à ces confiscations, il était naturel que le GRETA vérifie l’application de cet article et s’assure qu’en amont de l’enquête, les saisies

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7588-2015-REV-2-DCL-1/fr/pdf>

ont été opérées par les services d'enquêtes. En effet, sans saisie préalable par l'État, les confiscations prononcées par les tribunaux n'auront aucun effet car les trafiquants auront organisé leur insolvabilité. La Convention prévoit que l'indemnisation doit être opérée par le trafiquant lorsque cela est possible ou par l'État, d'où l'importance de la saisie.

Au sein de l'Union européenne, lorsqu'un État est requis par un autre de procéder à une confiscation des avoirs dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire et lorsque la somme de la saisie est supérieure à 10 000 euros, l'État qui opère la confiscation bénéficiera de la moitié du montant. Ce système a pour avantage que l'État requis sera plus prompt à répondre à la demande d'entraide aux fins de confiscation.

Il est d'une nécessité absolue qu'un maximum d'États ratifient le protocole de l'Organisation internationale du travail de 2014 sur le travail forcé qui modifie la Convention de 1930 relative au travail forcé : il faut que l'indemnisation se fasse indifféremment du statut de la victime (en situation régulière ou non) au moment de l'infraction.

IV. Informations complémentaires

Le président a mis l'accent sur le fait que le GRETA participe activement à la coopération internationale en matière de traite. Cette collaboration s'appuie principalement sur la coopération aux travaux des autres Organisations (ONU DC, OSCE, Union européenne et ses agences que sont Europol, Eurojust, Frontex ou l'Agence des droits fondamentaux) et sur la prise en compte de ces travaux comme source d'informations pour l'élaboration de ses rapports.

Il s'oppose à la traditionnelle dichotomie qui voudrait que l'exploitation sexuelle serait liée aux femmes et le travail forcé lié aux hommes. Selon lui, les frontières sont bien plus floues et cette vision ne traduit pas la réalité. Les femmes et les jeunes filles sont également contraintes au travail forcé et à certaines formes de travail forcé que sont l'exploitation de la mendicité ou l'exploitation d'activités criminelles.

Concernant la notion d'esclavage moderne utilisée notamment par les britanniques pour qualifier la traite, le président estime qu'elle est une formule très parlante mais qu'elle ne doit pas faire oublier que l'esclavage est une infraction définie en droit international et européen et qu'elle représente la forme ultime de l'asservissement de la personne.

Enfin, il a souligné qu'en France, la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains n'avait pas encore été suffisamment prise en compte et citée dans les travaux parlementaires sur la question. Il a ainsi rappelé que la Convention constitue l'ensemble de normes juridiques contraignantes le plus élevé dans l'ordre juridique international et européen en matière de lutte contre la traite des êtres humains faisant qu'elle est devenue la

référence en la matière et ce, d'autant qu'elle est interprétée par le GRETA. Par ailleurs, il a rappelé qu'elle avait très fortement poussé l'Union européenne à mettre à jour sa législation et, ainsi, inspiré la directive 2011/36/UE de même que les textes de l'OSCE ou la stratégie élaborée par la Ligue des États arabes. Il a donc réitéré ses remerciements à la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour cette audition et l'a invitée à suivre étroitement les futurs travaux du GRETA dont le rapport sur la France qui sera élaboré cette année et publié vers le mois d'avril 2017.

Table ronde sur les aspects juridiques de la traite des êtres humains

(14 janvier 2016)

Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous recevons Mme Véronique Degermann, procureur adjoint en charge de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée au parquet de Paris, Mme Bénédicte Lavaud-Legendre, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), M. Hervé Henrion Stoffel, conseiller juridique à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) et Mme Cécile Riou-Batista, coordinatrice sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains et conseillère pour les questions d'éthique, de société et d'éducation aux droits de l'homme à la CNCDDH.

Je précise à votre attention que le travail que notre délégation prépare depuis le mois de septembre sur les femmes victimes de la traite des êtres humains sera présenté par six rapporteuses, une par groupe. Cette diversité montre l'intérêt de notre délégation pour ce sujet déterminant en matière de violences faites aux femmes, par-delà nos appartenances politiques.

Cette audition est la dernière que nous consacrons au thème des femmes victimes de la traite des êtres humains. Elle portera sur ses aspects juridiques, qui nous concernent au premier chef.

Mme Degermann, je vous donne sans plus tarder la parole.

Mme Véronique Degermann, procureur adjoint au parquet de Paris en charge de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée. – Mes propos reflèteront mon expérience à Paris. J'appartiens à la section de lutte contre la criminalité organisée qui suit les faits d'exploitation sexuelle et d'exploitation des mineurs. L'exploitation domestique relève d'une autre section ; je ne crois pas qu'elle ait actuellement de dossier en cours sous la qualification de traite.

Il a fallu une dizaine d'années pour que l'incrimination de traite des êtres humains entre dans la culture judiciaire et que les magistrats se l'approprient. L'infraction de proxénétisme leur était plus familière, et les clichés attachés à la « traite des blanches » faisaient qu'on rechignait à parler de traite en l'absence de violence ou de déplacements transfrontaliers.

Je milite depuis longtemps pour que les magistrats du parquet recourent à cette qualification de traite, et des circulaires, des protocoles de travail avec les associations en ont martelé l'intérêt. Depuis quelques années,

elle est systématiquement visée au niveau de la Juridiction inter-régionale spécialisée (JIRS) de Paris, où 45 affaires sont en cours d'instruction ou en attente de jugement en matière d'exploitation sexuelle. Nous avons rappelé l'intérêt qu'il y avait à viser cette incrimination en plus de celle de proxénétisme, car elle couvre un champ plus large. Il n'y a pas de difficultés au niveau des juridictions de jugements, qui formulent des condamnations sur les deux chefs. De surcroît cette incrimination facilite la coopération internationale, indispensable dans des affaires qui impliquent presque toujours des étrangers et supposent des demandes d'entraide internationale. Elle permet de gommer les différences de législation avec des pays comme la Suisse ou l'Allemagne, facilitant le recours au mandat d'arrêt européen. Eurojust est très sollicité, avec des interpellations simultanées dans plusieurs pays et des équipes communes d'enquête. Visée à l'article 706-73, l'incrimination de traite des êtres humains donne accès à tous les outils procéduraux dérogatoires : garde à vue prolongée, interceptions téléphoniques...

Le parquet de Paris est attaché depuis longtemps à la prise en charge des victimes. Dès l'institution du délit de racolage en 2003, notre politique pénale a mis l'accent sur le suivi socio-sanitaire des prostituées. Nous disposons à Paris d'un maillage d'associations spécialisées compétentes, avec lesquelles nous avons renforcé notre partenariat dans le cadre des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD). Les zones de sécurité prioritaires (ZSP), notamment du 18^{ème} arrondissement, sont très touchées par la prostitution nigériane et roumaine. Un protocole de prise en charge des victimes a été mis en place avec les associations, dont nous nous efforçons d'assurer la présence dès le stade de l'interpellation.

Nous souhaitons qu'une psychologue intervienne au sein de la Brigade de répression du proxénétisme (BRP) pour aider les victimes à se percevoir comme telles, ce qui ne va pas toujours de soi dans les affaires d'exploitation de type clanique ou familiale. Une convention rassemblant la Mairie de Paris, la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) et le préfet de Paris est en cours de négociation pour mettre en place un appartement d'accueil pour les victimes de traite pendant la procédure judiciaire, afin d'assurer leur présence - trop rare - à l'audience : la parole des victimes a un impact fort, irremplaçable, sur la sanction prononcée.

L'incrimination de traite des êtres humains a aussi été visée dans des affaires d'exploitation de mineurs, notamment dans le dossier Hamidovic, pour lequel le partenariat avec la Bosnie a été essentiel et où nous avons obtenu des condamnations à plus de huit ans d'emprisonnement. Il y a certes eu des poursuites contre les mineurs auteurs de vols, mais cela n'excluait pas le souci de leur prise en charge, ce qui traduit l'ambivalence de ces situations.

L'incrimination de traite peut sembler complexe mais sa rédaction dans le code pénal, qui couvre un grand nombre de situations, est globalement satisfaisante et les magistrats y sont désormais habitués. Notamment, le fait que le consentement de la victime n'exonère pas l'auteur des faits est bien ancré dans leurs esprits. Certaines circonstances prouvent l'absence de consentement de la victime, d'ailleurs.

L'une des principales difficultés est de repérer les mineurs et, surtout, de prouver leur minorité. Certaines jeunes Nigérianes, qui arrivent désormais par la Lybie et Lampedusa, ont des documents sous des identités de majeures. Les associations essaient de détecter les mineures, et la Brigade de protection des mineurs (BPM) alerte aussitôt le parquet des mineurs. Il faut alors intervenir au plus vite pour pratiquer un examen osseux. Nous avons d'ailleurs récemment détecté des jeunes femmes mineures et mis en place un processus de prise en charge et procédé à l'ouverture d'une enquête sous la qualification d'exploitation de mineur.

Hélas, l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH) manque de moyens et n'intervient guère en région parisienne. Reste la Brigade de répression du proxénétisme (BRP) de la préfecture de police de Paris, qui traite pourtant déjà un nombre important de dossiers et qui mène des enquêtes longues et difficiles. Les effectifs de police judiciaire manquent pour pouvoir être véritablement présents sur tous les fronts que recouvre la traite. De même, aucun office ne travaille spécifiquement sur l'exploitation des mineurs : c'est donc la BPM, pourtant déjà surchargée, qui se charge du phénomène parisien des gangs de jeunes Roumains.

S'agissant de l'exploitation domestique, mes collègues m'ont indiqué qu'ils n'utilisaient pas l'incrimination de traite, car il est plus simple de passer par le travail dissimulé. Les plaintes sont très rares et les auteurs, souvent étrangers, de passage sur le territoire national. Enfin, les services compétents ne se sont pas approprié cette incrimination, et les cas sont traités par les commissariats plus que par la police judiciaire.

Nous travaillons beaucoup sur les victimes, sachant que certaines deviennent à leur tour exploiteuses. Les Nigérianes, par exemple, doivent rembourser une dette de 65 000 euros : la tentation est forte de faire venir et d'exploiter à leur tour une autre jeune femme. Certains cadres des réseaux se livrent eux-mêmes à la prostitution, notamment dans les réseaux roumains. Nous devons donc nous garder de tout angélisme envers les victimes et faire preuve de professionnalisme. Les réseaux s'adaptent, appréhendent très bien nos failles et infiltrent nos systèmes d'aide aux victimes. C'est pourquoi je ne suis pas favorable à une automaticité de la prise en charge. La France doit rester une terre inhospitalière pour les réseaux. Gare aux effets pervers, donc.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – C'est un débat que nous avons eu.

Mme Bénédicte Lavaud-Legendre, chargée de recherche au CNRS. – Je cautionne la majorité de ces propos, auxquels j'apporterai toutefois quelques nuances car ils portent surtout sur les pratiques parisiennes. Ailleurs, l'appropriation de l'incrimination de traite des êtres humains par les magistrats est encore en cours. Le cadre normatif est-il suffisant et adapté ? Oui, il est cohérent et adapté, mais son application laisse à désirer, sans doute parce qu'il est trop complexe. Ainsi, un arrêt de la Cour de Cassation du 17 décembre 2015 cite un arrêt de la cour d'appel de Nancy dans lequel les magistrats qualifient de « pratique culturelle » le mariage arrangé d'une jeune fille de treize ans, vendue 120 000 euros pour commettre à terme des cambriolages, et écartent l'incrimination de traite des êtres humains, « pour ne pas la banaliser », arguant ainsi qu'il s'agit d'une affaire familiale. Dans l'esprit des magistrats, la qualification de traite ne concerne que les gros réseaux. Les conséquences sont considérables pour les victimes et sur les procédures de coopération. Cela revient à permettre que les faits continuent en raison de moyens d'investigation insuffisants et d'une protection moindre des victimes. Pourtant, la France avait été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'arrêt C.N et V, suite à un arrêt similaire de la cour d'appel de Versailles, preuve que l'infraction de traite est encore mal comprise.

L'infraction n'est pas utilisée non plus pour qualifier des faits d'esclavage domestique. Ainsi, une jeune femme Marocaine ayant contracté un mariage arrangé s'est retrouvée en France à vivre avec sa belle-mère, contrainte d'assurer les soins aux quatre personnes handicapées que celle-ci accueillait pour le compte du conseil général, tout en étant surveillée par une caméra cachée. Elle se rend dans un commissariat, où les faits sont qualifiés de violences simples ! À Bordeaux, une association la prend en charge et dépose une nouvelle plainte. Les faits sont alors qualifiés de traite, mais le parquet classe sans suite. L'appel est actuellement pendant devant la cour d'appel de Paris.

L'absence de qualification de traite a des conséquences déplorables : sans protection, la victime reste dépendante de son groupe d'exploitation, au risque de devenir à son tour exploiteuse, et les mesures répressives sont freinées.

Ce texte est-il suffisamment accessible aux magistrats ? Je me demande s'il ne faudrait pas inclure les faits d'isolement par rapport à la société du pays d'accueil et de dépendance à l'égard du groupe d'exploitation – très forte notamment chez les Nigérianes. Réfléchissons aussi à la notion de contrainte exercée. Parfois, la contrainte préexiste à la traite et ses auteurs en profitent même s'ils ne l'exercent pas directement. Dans certains cas, l'auteur va tirer profit de la détresse de sa victime, et cela peut se faire de façon tacite. Ainsi, il peut suffire à un restaurateur d'évoquer

le cas d'une personne en situation illégale que la police aurait interpellée pour que celle qui travaille dans son restaurant n'en sorte plus...

L'application du texte est très hétérogène selon les préfectures, qui octroient plus ou moins facilement le titre de séjour prévu à l'article L. 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) aux personnes qui déposent plainte. Il s'agit là d'un problème majeur, politique avant d'être juridique. Les personnes qui témoignent sous X devraient avoir droit à un tel titre de séjour, ce qui est loin d'être toujours le cas.

L'hétérogénéité est grande aussi dans les rapports entre structures associatives et autorités de poursuite : certaines associations perçoivent la police et la préfecture comme des ennemis. Les subventions qui leur sont accordées devraient être liées à un cahier des charges qui prévoit une meilleure coopération avec les pouvoirs publics. La protection des victimes ne peut être dissociée de la répression. Par exemple, une Nigériane, si elle n'est pas convenablement accompagnée, n'a d'autre solution que de prendre la place de la tête de réseau tombée sur sa dénonciation. Ces propos ne remettent pas en cause la nécessité d'aider ces femmes, mais soulignent l'intérêt de susciter une véritable réflexion sur ce phénomène.

L'identification des mineurs est très insuffisante, notamment en raison d'un manque de formation des professionnels sur la question de l'emprise. Du coup, nous en sommes à la deuxième génération de mineurs victimes ! Les moyens consacrés à cette question sont autant d'économies pour l'avenir. Dans le dossier Hamidovic, certains mineurs avaient été interpellés plus de dix fois. Comme leur prise en charge était inopérante lorsqu'ils étaient victimes, ils sont devenus à leur tour auteurs d'infractions. Seuls les mineurs victimes de traite dont les auteurs sont impliqués dans des procédures pénales sont protégés. C'est insuffisant : les mineurs doivent être protégés de manière inconditionnelle. Force est de constater que le système de l'aide sociale à l'enfance n'atteint pas son but pour les mineurs victimes de la traite lorsqu'il n'y a pas de procédure pénale parallèle.

Mme Véronique Degermann. - De plus, les structures de prise en charge ne sont pas adaptées : ils y prennent une douche et quittent le foyer dans l'heure ! D'où la convention que le parquet des mineurs de Paris s'apprête à signer pour une structure spécifique de prise en charge.

Mme Cécile Riou-Batista, coordinatrice sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains et conseillère pour les questions d'éthique, de société et d'éducation aux droits de l'homme à la CNCDH. - La CNCDH a été désignée rapporteure nationale sur la traite des êtres humains par le plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains adopté en mai 2014. Aussi avons-nous préparé un rapport évaluant la mise en œuvre de ce plan, qui paraîtra fin février. Si ce plan révèle une véritable prise de conscience de ce que doit être la lutte contre la traite des êtres humains, cette lutte est encore loin d'être effective et bon

nombre des mesures prévues n'ont pas été mises en place. Or la bonne volonté ne saurait suffire ! Seule une application concrète, par les pouvoirs publics, des mesures contenues dans le plan serait opérante. Des moyens financiers supplémentaires sont nécessaires et la lutte contre la traite doit être bien articulée et coordonnée au niveau national. La CNCDH rappelle que toutes les formes de traite doivent retenir la même attention des pouvoirs publics. Pourtant, les victimes de traite à des fins économiques, de mendicité ou d'esclavage domestique, par exemple, sont rarement identifiées comme telles par les instances compétentes.

La CNCDH recommande, pour renforcer l'intelligibilité et 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 visant la prostitution. Elle recommande donc la création d'une instance interministérielle spécifiquement dédiée à la coordination de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, rattachée au Premier ministre. Certes, la MIPROF fait un travail extraordinaire, mais ses moyens sont dérisoires.

Il faut également mettre en place un financement conséquent, pérenne et transparent. Il s'agit non seulement de doter l'instance de coordination de la lutte contre la traite des moyens financiers et humains nécessaires à son bon fonctionnement, mais aussi d'attribuer aux associations des moyens concrets et durables.

Dans la loi de finances pour 2016, le budget consacré au programme 137 a doublé en apparence – mais il ne s'agit que de réaffectations de crédits et non de nouveaux moyens. Dans l'ensemble, les crédits sont insuffisants.

La proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel prévoit la création d'un fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées. La CNCDH salue cette création et souhaite que l'ensemble des victimes de traite en bénéficient. Reste que pour l'heure, les ministères concernés rechignent à abonder ce fonds – à l'exception du secrétariat d'État aux droits des femmes. Il est prévu que les revenus issus de la confiscation des biens des personnes et réseaux coupables de traite financent ce fonds : or celui-ci doit être alimenté de manière continue et pérenne alors que ce type de revenu est aléatoire.

La CNCDH recommande au Gouvernement de sensibiliser davantage le grand public aux différents types de traite, en organisant des campagnes d'information et de sensibilisation. Elle suggère au Gouvernement de faire de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une grande cause nationale. Elle 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, prenant en compte l'ensemble des formes d'exploitation visées

par la traite. Policiers et gendarmes, magistrats et tous les professionnels susceptibles d'être en contact avec des victimes de traite, comme les inspecteurs du travail, le personnel de la protection de l'enfance ou le personnel hospitalier, doivent être formés à l'identification et à l'accompagnement des victimes dans le cadre de la formation initiale et continue.

Un accompagnement individualisé des victimes doit être mis en place sans discrimination entre les formes de traite. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de mettre effectivement en œuvre les mesures 7 et 8 du plan, qui prévoient d'augmenter et d'adapter les solutions d'hébergement pour les victimes de la traite, de développer et de faire connaître l'accueil sécurisant prévu dans le cadre du dispositif *Ac.Sé* (Accueil Sécurité). Grâce aux efforts de la MIPROF, ce dispositif est mieux connu, or les moyens n'ont pas augmenté et il est proche de la saturation.

M. Hervé Henrion-Stoffel, conseiller juridique à la CNCDH. - La CNCDH a formulé en mai dernier plusieurs recommandations pour améliorer la rédaction de l'article L. 316-1 du CESEDA. Les victimes de traite ont été oubliées dans la réforme du droit des étrangers : étant donné la longueur des procédures pénales, pourquoi leur refuser un titre de séjour pluriannuel ?

Les praticiens ont du mal à s'approprier l'infraction de traite. D'abord, elle est délicate à prouver, car le texte du code pénal est complexe. D'ailleurs, lorsque nous l'avons analysé, je n'y ai pas vu les mêmes choses que mon collègue ! Sans doute les textes sur le proxénétisme ou le trafic de migrants sont-ils d'un maniement plus commode. Pour définir l'acte de traite, le texte reprend les verbes recruter, transporter, transférer, héberger ou accueillir, qui sont ceux de la directive. Pourtant, il n'est pas toujours facile de distinguer entre héberger et accueillir, entre transporter et transférer. Le terme « accueillir » fait l'objet d'une interprétation très restrictive. Ainsi, l'infraction de traite n'a pas été retenue pour les coiffeuses du boulevard de Strasbourg, puisque ces personnes, qui travaillaient 20 heures sur 24, ne dormaient pas sur place. De plus, les services de police ne sont pas habitués à manipuler l'infraction de traite des êtres humains et connaissent mieux les textes relatifs aux conditions indignes de travail. Le transfert du contrôle - passer par un intermédiaire pour contrôler la victime - n'apparaît pas explicitement dans le texte, il faudrait l'y ajouter.

Sur les circonstances de la traite, l'article 225-4-1 du code pénal vise quatre hypothèses, mais la vulnérabilité sociale ou économique n'est pas envisagée. C'est dommage, car c'est celle qui facilite le plus l'exploitation. La notion d'abus de vulnérabilité pose problème pour établir l'infraction, puisqu'il faudra prouver cumulativement la situation de vulnérabilité, l'abus en lui-même et le lien entre les deux. Mieux vaudrait s'en tenir à la notion de vulnérabilité particulière, sans mentionner l'abus, dans la mesure où cela permettrait plus aisément la poursuite sous le chef de traite.

Les mots « en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage » peuvent laisser penser que la victime peut consentir à sa situation. Aussi faut-il rappeler de façon plus claire dans les textes l'indifférence du consentement de la victime afin d'éviter tout malentendu dans l'interprétation.

Au titre de l'élément moral, le texte définit un dol spécial : que la volonté de l'auteur porte sur l'acte de traite mais aussi sur le résultat, c'est-à-dire la commission, réalisée ou simplement projetée, d'un fait d'exploitation. Le législateur a choisi de définir l'exploitation par une liste limitative d'infractions. Il faudrait y ajouter l'exploitation d'une personne réduite en esclavage, le commerce d'enfants et peut-être aussi le mariage forcé.

Concernant la répression, le texte prévoit que l'infraction de traite des êtres humains est aggravée lorsqu'elle est commise dans deux des circonstances qu'ils mentionnent. Ces circonstances sont les quatre hypothèses que j'ai évoquées. Or le droit pénal a pour principe de distinguer l'élément constitutif de l'infraction de la circonstance aggravante. Pour l'heure, on ne sait pas combien au juste d'hypothèses doivent être vérifiées pour constituer la circonstance aggravante : deux ou trois ? Il faut améliorer la rédaction. De fait, nous avons tendance à transposer les directives au dernier moment... Rien n'empêche de les expliciter !

Mme Michelle Meunier. – Comment faire pour les mineurs ?

Mme Bénédicte Lavaud-Legendre. – La difficulté est qu'ils sont placés dans des centres d'hébergement de l'aide sociale à l'enfance (ASE) qui ne leur sont pas spécifiques, donc pas adaptés. En effet, ces mineurs sont souvent sous emprise et ne se considèrent pas comme victimes : ils adhèrent bien souvent au système d'exploitation. Il faut avant tout les aider à prendre conscience du caractère illégal et insupportable de ce qu'ils subissent, en leur proposant un autre système de références et de valeurs. Une convention entre l'association *Hors la rue*, le parquet et l'ASE mettra en place une plate-forme d'accueil et d'orientation à leur intention. Comme toutes les victimes de traite, ces mineurs sont habitués à vivre dans un cadre très protecteur. Le groupe d'exploitation crée la dépendance et l'isolement du reste de la société. Il est dangereux de les sortir d'un tel environnement sans leur fournir un cadre de substitution qui ne soit pas lui-même protecteur. Certes, il ne faut pas leur donner la main en permanence, mais ils doivent pouvoir parler à quelqu'un à toute heure. À cet égard, un hébergement à l'hôtel est la pire solution.

Mme Michelle Meunier. – En effet. Peut-être faut-il aussi des médecins, des psychologues...

Mme Bénédicte Lavaud-Legendre. – En tous cas, il faut de l'humain.

Mme Cécile Riou-Batista. – Cette convention réunit le parquet des mineurs de Paris, le conseil général, *Hors la rue* et la MIPROF : il s’agit d’une expérimentation, avec un financement pour cinq mineurs dans un premier temps. *Hors la rue* assure la formation des éducateurs des centres de protection de l’enfance concernés, la Mairie de Paris finance. La MIPROF a eu beaucoup de mal à trouver les financements.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Les Britanniques assignent à chaque mineur un tuteur...

Mme Bénédicte Lavaud-Legendre. – Il faut être prudent, dans la mesure où la prise en charge d’un mineur exploité demande un vrai professionnalisme.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. . – J’ai été en 2009 rapporteure, à la commission des affaires étrangères, du projet de loi autorisant la ratification de l’accord de coopération entre la France et la Roumanie en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français ; au sortir des centres, ces enfants sont retrouvés par les exploiters. Nommer un référent pourrait contribuer à les protéger.

Mme Bénédicte Lavaud-Legendre. – Tout ce qui crée du lien humain, du lien entre ces mineurs et notre société est bienvenu, sans préjudice de l’encadrement par des professionnels. Car c’est l’isolement et la dépendance qui rendent vulnérable à la traite.

Mme Cécile Riou-Batista. – La CNCDH s’intéresse à l’expérimentation qui sera menée à Paris car elle fait entrer ces mineurs dans le droit commun de la protection de l’enfance tout en leur assurant un accompagnement spécialisé. Cela favorisera leur réintégration sociale.

Mme Corinne Bouchoux. – Merci de votre action et de vos témoignages – et, Mme Lavaud-Legendre, merci de votre diplomatie à notre endroit, qui contraste quelque peu avec la vigueur de vos écrits ! Certains aspects du texte du code pénal sont des atouts pour la communication mais s’appliquent difficilement. Dans mon département rural, j’ai constaté qu’après une grave affaire d’enfants abusés, il a été assez facile d’entamer avec tous les acteurs un travail de lutte contre la traite des êtres humains. Un tel travail ne requiert-il pas une prise de conscience plus large des abus envers les enfants, au niveau local, ainsi que des systèmes et des réseaux mafieux ? Le Parlement offre un cadre approprié pour une réflexion sur ce sujet.

Mme Hélène Conway-Mouret. – La qualification de traite est insuffisamment visée, dites-vous. La formation des forces de l’ordre est-elle adaptée ? L’opinion publique est-elle prête à s’approprier cette problématique ? L’arrivée massive de migrants influera-t-elle en ce sens ou au contraire desservira-t-elle cet enjeu ? Il faut qu’elle fasse pression sur le politique. Cela contraindrait les responsables politiques à consacrer plus de moyens à ce problème.

Mme Laurence Cohen. – Il ressort de vos témoignages qu'à Paris, l'incrimination de traite est bien utilisée, alors qu'en province semble l'être moins. Qu'en penser ? La formation des magistrats et des services de police est-elle suffisante ? L'intervention de psychologues s'impose, aussi. Pourquoi n'y a-t-il pas de service dédié aux mineurs à Paris ? Cela semble invraisemblable ! Certes, les associations ne doivent pas faire preuve d'angélisme. Certaines ne se préoccupent que de protection des victimes, sans doute. Mais elles ne pourraient pas avoir la confiance de victimes si elles donnent l'impression d'être du côté des pouvoirs publics, qui sont forcément répressifs. On ne peut demander aux associations de pallier à elles seules le manque de moyens de l'État.

Enfin, l'attribution de titres de séjour est l'un des éléments de l'oppression des migrants. Il faut lutter contre l'infiltration des réseaux, mais avant tout protéger les victimes.

M. Marc Laménie. – Sujet complexe, en effet. La situation varie entre Paris, les grandes métropoles et les zones rurales – je suis le modeste élu d'un petit département, mais on n'est à l'abri nulle part. Les gendarmes sont-ils suffisamment formés à la lutte contre ces phénomènes ? Les moyens humains sont prioritaires, mais les associations reposent sur le bénévolat, qui a ses limites. En tant que membre de la commission des finances, j'attirerai l'attention sur les crédits du programme 137.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Pour briser la tolérance sociale envers ces différentes violences, nous devons les traiter de manière connexe, car elles sont liées entre elles, sur fond d'une immense vulnérabilité qui donne lieu à une logique d'exploitation et de domination patriarcale : c'est tout un système, qui ne date pas d'hier ! Il est dommage qu'aucun service ne soit dédié aux mineurs, en effet. Le bénévolat est bienvenu, mais il faut un pilote dans l'avion – que nous devons contrôler. Pourquoi encadrer à ce point l'adoption, si c'est pour ne pas protéger un enfant victime de traite ? Il faut fournir à ces victimes un encadrement adapté à leur âge. La sensibilisation des personnels au repérage des mineurs requiert aussi des moyens. Il faudra repousser les parois de l'enveloppe budgétaire !

Mme Bénédicte Lavaud-Legendre. – La traite des êtres humains doit être abordée comme l'infraction qui prépare les actes d'exploitation, et ceux-ci ne concernent pas que des mineurs ou des femmes.

Je ne jette pas la pierre aux associations, loin de là. Mais je connais beaucoup d'exemples de femmes Nigérianes qui ont été accompagnées par des associations pendant des années, et ont ensuite pris la place de celles qu'elles avaient dénoncées ! Elles ont été condamnées mais leur titre de séjour n'a pas été annulé. Il y a donc un manque de cohérence dans l'action des associations. Le plan d'action prévoit des instances de coordination bienvenues entre parquet, police et associations.

M. Hervé Henrion-Stoffel. – Entre janvier et mai 2015, les services de police et de gendarmerie ont relevé sur le territoire national 45 infractions relevant de la traite des êtres humains, 313 du proxénétisme, 32 du recours à la prostitution et 100 relatifs à des conditions de travail et d’hébergement indigne. Pour 2013, la part des condamnations relatives à la traite des êtres humains s’établit à 9 % (127 condamnations), contre 80 % pour le proxénétisme (1 550 condamnations). Tout se joue autour de l’exploitation car la traite est une infraction formelle, qui peut être constituée même si l’exploitation n’a pas lieu. Elle est donc utilisée de manière résiduelle. Sinon, on se focalise sur l’exploitation et on oublie la traite, considérée comme une sorte de complicité en amont.

Mme Cécile Riou-Batista. – Notre rapport chiffre le coût de l’inaction. Lutter contre la traite des êtres humains coûte cher, mais moins que de ne rien faire !

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vous remercie pour votre disponibilité et pour l’intérêt de vos témoignages.