

CNCDH

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ANNEE 2015

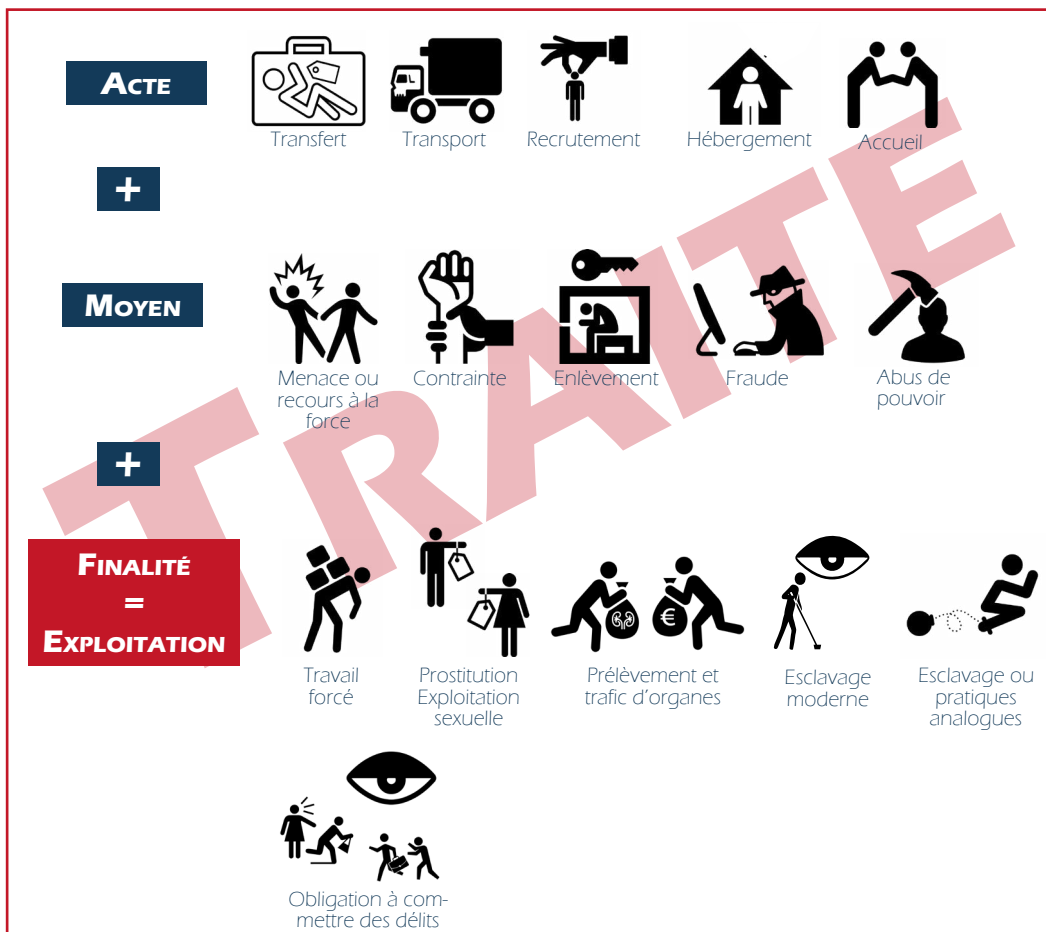
LES **E**SSENTIELS

**RAPPORT SUR
LA LUTTE CONTRE LA TRAITE
ET L'EXPLOITATION
DES ÊTRES HUMAINS**



Article 3.a. du Protocole de Palerme, 2000

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



QU'EST-CE QUE LA TRAITE ?

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

Article 4 de la Déclaration universelle des droits de l'homme

L'article 4 de la Déclaration universelle des droits de l'homme pose de façon générale et absolue l'interdiction de la traite et de l'exploitation des êtres humains. La violation de cette interdiction est considérée comme l'une des violations parmi les plus graves des droits de l'homme.

L'interdépendance des droits de l'homme conduit à ce que lorsqu'une personne est victime de traite, quasiment tous ses droits sont simultanément atteints : sa dignité, sa liberté d'aller et venir, son intégrité physique, le droit à des conditions de travail justes et favorables, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la santé...

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

- ◆ prévenir
- ◆ protéger
- ◆ punir.

LES PRINCIPALES NORMES ET INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

- ◆ 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 les femmes et les enfants, 15 novembre 2000 (dit « Protocole de Palerme »)
- ◆ Convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé, 1930
- ◆ Convention n° 105 de l'OIT sur l'abolition du travail forcé, 1957
- ◆ Convention n° 197 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 (dite « Convention de Varsovie »)
- ◆ Directive européenne concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes (n° 2011/36/UE).

En France, la traite des êtres humains est définie à l'article 225-4-1 du code pénal ; elle est punie de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende (des circonstances aggravantes peuvent venir alourdir la peine encourue).

LA TRAITE DANS LE MONDE

UN PHÉNOMÈNE PANDÉMIQUE MAIS DIFFICILE À IDENTIFIER

La traite des êtres humains peut revêtir des contours très différents et recouvrir des réalités très disparates. Derrière les différentes formes de traite et la variété des types d'exploitation ce sont des millions de visages anonymes et souvent invisibles qu'il faut rendre visibles pour pouvoir lutter efficacement contre le phénomène et agir pour la protection des droits des victimes.

Visages souffrants des millions de victimes de la traite : femmes, enfants, hommes contraints à se prostituer sur les trottoirs de nos villes ; esclaves domestiques reclus dans le secret des maisons et soumis aux brimades de leurs « employeurs » ; migrants se tuant à la tâche dans des ateliers de confection clandestins ou dans les exploitations agricoles ; mineurs isolés errant dans les rues et contraints, pour le compte d'autrui, à la mendicité ou à la délinquance... Mais aussi visages encore trop mal connus des trafiquants, organisés en réseaux mafieux transnationaux ou simples « employeurs » profitant de la vulnérabilité d'autrui pour faire du profit...

QUELQUES CHIFFRES SUR LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS

Traite des êtres humains (source ONUDC)	Travail forcé (source OIT)
<p>Environ <i>2,5 millions de personnes</i> sont victimes de traite chaque année</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,9 millions de femmes et de filles ▪ 600.000 hommes et garçons 	<p>Près de <i>21 millions de personnes</i> sont victimes de travail forcé chaque année</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 11,4 millions de femmes et de filles ▪ 9,5 millions d'hommes et de garçons
<p>La traite génère <i>au moins 32 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel</i>. C'est la troisième forme de trafic la plus lucrative au monde.</p>	<p>Dans l'économie privée, <i>le travail forcé génère 150 milliards de dollars de profits illégaux par an</i>.</p>

ET QUELQUES FAITS

- Les infractions de traite et/ou d'exploitation des personnes touchent pratiquement tous les pays et toutes les régions du monde.
- La prostitution, le travail domestique, l'agriculture, la construction, la production manufacturée et le spectacle figurent parmi les secteurs les plus concernés.
- Les travailleurs migrants et les populations indigènes sont particulièrement vulnérables à la traite et à l'exploitation.



LA DIFFICILE APPRÉHENSION DU PHÉNOMÈNE

L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) publie depuis 2012 des rapports statistiques sur la traite des personnes dans le monde. Ces travaux ont eu pour effet d'améliorer les connaissances sur la traite des êtres humains dans ses manifestations nationales et internationales. Ils fournissent une vision générale des tendances globales.

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

Si le fait de collecter des données principalement auprès des autorités nationales assure une certaine robustesse aux chiffres, cela n'empêche pas les données analysées d'être entachées de **certaines biais statistiques**. En effet, les données officielles sont récoltées dans un but administratif visant à enregistrer les efforts entrepris par rapport à la législation nationale applicable, et non avec un objectif scientifique de connaissance du phénomène.

Ces biais statistiques pourraient expliquer que dans bon nombre de régions la traite en vue de l'exploitation sexuelle soit surreprésentée dans les chiffres communiqués, car elle a été pendant longtemps le point phare de la lutte contre l'exploitation des êtres humains. Cela peut également expliquer la surreprésentation des femmes dans les chiffres globaux sur le profil des victimes, car elles sont bien souvent les victimes principales de cette forme d'exploitation.

On peut, par ailleurs, observer des écarts statistiques importants entre les différentes régions et au sein des régions elles-mêmes, écarts qui trouvent leur origine dans les inégalités de moyens alloués par chaque Etat aux mécanismes de « monitoring » du phénomène.

LA TRAITE EN FRANCE : UNE RÉALITÉ MÉCONNUE

Les données publiques sur le sujet de la traite comme sur le sujet de l'exploitation en France souffrent d'un manque de fiabilité. Les différentes autorités amenées à recenser le phénomène ne disposent pas toutes d'un item identifié sur le sujet, et quand elles s'efforcent de l'identifier, les réalités couvertes par cet item sont loin d'être les mêmes. Ainsi le ministère de l'Intérieur recense partiellement le phénomène quand le ministère de la Justice ne l'a pas isolé dans le recensement des condamnations.

Il suffit pourtant de se rapprocher des acteurs de la lutte contre la traite pour découvrir que si l'exploitation sexuelle est une forme importante d'exploitation, elle ne recouvre pas l'ensemble des phénomènes, et que, loin des idées reçues, l'esclavage moderne existe dans notre pays, de même que le travail forcé de personnes vulnérables, et que nombre d'enfants et d'adolescents sont contraints à mendier ou à voler.

La société civile, au plus près des victimes depuis des années.

Pendant de nombreuses années, et bien avant l'adoption d'un Plan national d'action, les acteurs de la société civile ont été les seuls à se mobiliser pour identifier, aider, accompagner les victimes de traite et d'exploitation. Ils ont acquis une connaissance approfondie du phénomène et une expertise sur laquelle les pouvoirs publics doivent s'appuyer. En 2007, à l'initiative du Secours catholique, 26 associations se sont regroupées au sein d'un collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » qui se mobilise autour de deux objectifs : sensibiliser le grand public à cette question complexe et amener les décideurs politiques, français et mondiaux, à se mobiliser avec les victimes et à lutter contre cette forme de criminalité.

www.contrelatraite.org

Dans le panorama mondial, la France apparaît non seulement comme un pays de transit et de destination des victimes de la traite, mais c'est aussi un pays qui connaît des actes de traite et d'exploitation en interne, même si ce phénomène est plus marginal.



ÉLÉMENTS STATISTIQUES

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

	2014	Janvier-mai 2015
Traite des êtres humains	49	45
Proxénétisme	255	313
Recours à la prostitution	54	32
Réduction en esclavage	1	1
Exploitation de la mendicité	12	25
Conditions de travail et d'hébergement indignes	112	100
Travail forcé	0	0
Réduction en servitude	0	0
Trafic d'organes	0	0
Total général	483	516

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

Recensement des condamnations inscrites au casier judiciaire en 2013

	Champ large TEH (9 infractions liées à la traite)	Art. 225-4-1 du code pénal
Nombre d'affaires ayant donné lieu à condamnation	420	21
Nombre de personnes condamnées	728	53

Source : Ministère de la Justice / DACG / casier judiciaire

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉLÉMENTS STATISTIQUES

♦ Le faible nombre des infractions de traite des êtres humains constatées par les services de police et de gendarmerie révèle que **les victimes potentielles de traite ne s'auto-identifient pas en tant que telles et qu'elles ne dénoncent que très rarement les faits dont elles font l'objet. Les faits sont dès lors largement sous-rapportés.**

♦ Ces mêmes données statistiques témoignent de **l'insuffisance des moyens consacrés par la France à l'identification des victimes potentielles de traite.** C'est ainsi que certaines formes d'exploitation (travail forcé, réduction en servitude, réduction en esclavage) ne font l'objet d'aucun constat de la part des forces de l'ordre (les chiffres sont nuls), alors pourtant qu'elles ne sont pas inexistantes, comme l'a notamment révélé l'affaire *Siliadin contre France* jugée par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH, 26 juillet 2005).

♦ L'extrême indigence de ces données statistiques, comparées à l'importance de celles relatives au proxénétisme et au recours à la prostitution, révèlent indirectement le « **biais sexué dans l'appréhension de la traite** », qui conduit à justifier, au nom de la lutte contre la traite, toute forme de lutte contre la prostitution, au lieu d'identifier et de réprimer l'exploitation comprenant également le travail forcé, la servitude, l'esclavage et les pratiques analogues.

♦ **Le faible nombre d'infractions constatées, de poursuites et de condamnations pour traite des êtres humains laissent présumer que les différents acteurs institutionnels (magistrats, policiers, gendarmes) appréhendent mal les limites de l'incrimination définie à l'article 225-4-1 du code pénal.** La définition de l'infraction étant complexe, il est très vraisemblable que les praticiens choisissent par commodité de retenir les qualifications dont ils sont plus familiers, comme notamment les conditions de travail ou d'hébergement indignes ou le proxénétisme.

♦ Les chiffres issus de l'exploitation du casier judiciaire montrent que la politique pénale en matière de traite manque encore d'ambition à ce jour.

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

- ♦ d'une meilleure coordination des services des ministères concernés chargés d'établir des statistiques ;
- ♦ de travaux scientifiques pluridisciplinaires, notamment avec le concours de l'Université et du secteur associatif.

La CNCDH recommande plus spécifiquement la réalisation d'enquêtes de victimation.

LA TRAITE DES MINEURS EN FRANCE

Parmi les différentes catégories de victimes de traite et d'exploitation, les enfants doivent bénéficier d'une protection inconditionnelle du fait de leur particulière vulnérabilité.

Contrairement à la définition de la traite des adultes, l'infraction de traite est constituée à l'égard des mineurs dès lors qu'elle en comprend l'action (recrutement, transport, achat, vente...) **et le but** (à fins d'exploitation), **même en l'absence de moyen** (recours à la force ou autres formes de contrainte, enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ...). En effet, le consentement de l'enfant est dans tous les cas indifférent.

Beaucoup d'enfants sont éloignés de leur famille et sont exploités dans l'économie informelle, où ils sont encore plus difficiles à repérer et sont confrontés à de nombreuses formes de violence. Souvent démunis et privés d'alternatives pour trouver une échappatoire à leur situation, qu'ils subissent l'exploitation d'individus peu scrupuleux ou de réseaux relevant du crime organisé, les enfants sont bien plus vulnérables que les adultes face aux dangers de la traite et de l'exploitation.

L'importante vulnérabilité des enfants, les dangers spécifiques qu'ils encourent, les conséquences parfois irréversibles d'une situation de traite ou d'exploitation, et les traumatismes subis, tant physiques que psychologiques, sont autant de points d'attention que les associations, organisations, institutions et experts auditionnés par la CNCDH ont mis en lumière dans leurs travaux respectifs. Pourtant la traite des mineurs en France reste un phénomène largement méconnu et l'ensemble des ONG et des acteurs actifs en matière de lutte contre la traite et l'exploitation des mineurs estiment que le phénomène reste largement sous-estimé par les autorités publiques, les instances de protection de l'enfance et plus largement par l'opinion publique.



ABSENCE DE DONNÉES CHIFFRÉES

Les données relatives à la traite des mineurs sont lacunaires, voire inexistantes. Faute d'indicateurs établis et de données chiffrées, il est aujourd'hui impossible de dire avec précision combien d'enfants sont victimes du phénomène de traite en France, ni combien d'entre eux ont été suivis dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative.



ÉTUDE SUR LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS VICTIMES DE TRAITE

L'ouvrage « Mineurs et traite des êtres humains - De l'identification à la prise en charge : quelles pratiques ? quelles protections ? » est né de la rencontre entre l'ONG ECPAT et la juriste Bénédicte Lavaud-Legendre (chercheuse au CNRS, spécialisée sur la traite des êtres humains). Le travail accompli pointe les progrès qui restent à accomplir, notamment pour éviter que la protection de ces mineurs victimes ne soit conditionnée par l'existence d'une procédure répressive. Plus largement, cet ouvrage vise la formation des acteurs sur ces problématiques, et notamment sur la question de l'emprise.

ORIGINES DES MINEURS VICTIMES

La plupart des victimes de la traite infantile présentes sur le sol français viennent des Balkans (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Roumanie, Serbie entre autres), et plus généralement d'Europe de l'Est. Beaucoup de ces mineurs ne sont pas présents en France de manière pérenne mais circulent d'un pays européen à l'autre, en fonction de leur âge, du type d'exploitation auquel ils sont soumis ou de l'application de la législation dans le pays de destination. La circulation entre plusieurs pays vient également renforcer l'isolement dans lequel sont placés ces jeunes.

Depuis quelques années, on assiste à une augmentation du nombre d'enfants victimes en provenance d'autres pays, et plus précisément du Nigéria, du Maroc, d'Afghanistan, mais aussi de Chine.

Beaucoup plus rares sont les cas de traite de mineurs de nationalité française : parmi ces mineurs français victimes de traite et d'exploitation, un grand nombre d'entre eux seraient surtout victimes de prostitution ou de phénomènes sectaires.

TYPES D'EXPLOITATION AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES ENFANTS VICTIMES DE TRAITE

♦ Exploitation sexuelle

En France, et contrairement aux idées reçues, les mineurs victimes d'exploitation sexuelle sont une minorité, l'exploitation sexuelle des enfants ne constituant pas la forme d'exploitation des mineurs la plus répandue.

♦ Exploitation du travail et servitude domestique

Certains enfants subissent l'exploitation par le travail et les services forcés. Ces enfants sont souvent mis à contribution par leur famille en situation économique précaire afin de subvenir à leurs besoins et parmi eux, un grand nombre se trouve en situation de traite. Les travaux effectués dans ce cadre sont souvent dangereux et exécutés dans des conditions néfastes pour leur santé, leur éducation, leur épanouissement personnel et social, voire même leur vie.

♦ Mendicité et contrainte à commettre des délits

En France, les enfants sont surtout concernés par la mendicité forcée (surtout pour les enfants très jeunes, qui ne seraient pas assez âgés pour voler), et majoritairement (car c'est le phénomène sûrement le plus visible) par la contrainte à commettre des crimes et délits. En France, l'incitation à commettre des délits (vols à la terrasse des cafés et restaurants ou aux distributeurs automatiques de billets, cambriolages, arnaques à la charité...) est souvent la première charge retenue à l'encontre des majeurs auteurs de l'exploitation d'autrui, et plus particulièrement des enfants. Les adultes qui instrumentalisent ces mineurs se couvrent eux-mêmes tout en exposant totalement l'enfant au flagrant délit. Contraindre des mineurs à commettre des délits constitue indéniablement une forme de maltraitance, mais la nature et le degré de la contrainte à commettre ces infractions peuvent être divers. Ainsi, si dans certains cas les enfants sont exploités par des réseaux criminels qui tirent profit des délits qu'ils commettent, dans d'autres cas les enfants peuvent être contraints à la délinquance par leurs propres familles ou leur entourage pour assurer leur propre survie et celle de leurs proches.



MINEURS VICTIMES DE TRAITE OBLIGÉS À COMMETTRE DES DÉLITS

Aujourd'hui la prise de conscience de la problématique des mineurs contraints à commettre des délits reste encore insuffisante. Il convient de s'interroger sur cette absence de prise en compte du phénomène de traite dont les mineurs contraints à commettre des délits sont victimes, alors même qu'il semble évident que des mineurs interpellés et déférés plusieurs fois n'utilisent pas les revenus générés par les vols et autres infractions pour leur propre compte, eu égard à leur état physique, leurs carences et leurs comportements.

Des dizaines d'enfants (voire des centaines selon les sources) sont auteurs d'infractions multiples, et de facto ont des contacts répétés avec les autorités policières et judiciaires ; ils ne sont pourtant jamais identifiés comme victimes de la traite et ne bénéficient par conséquent d'aucune protection.

Aux yeux de la société ces enfants sont considérés uniquement comme délinquants, et ce de par leur origine et le mode d'exploitation qu'ils subissent (délinquance forcée majoritairement). La visibilité de leur activité et la focalisation des médias et de certains politiques donnent l'impression d'un phénomène généralisé tout en alimentant les préjugés à l'encontre de ces populations.

Pour qu'un enfant soit considéré comme une véritable victime de traite ou d'exploitation par l'opinion publique, celui-ci doit montrer des marques de la soumission, de la résignation et de la souffrance infligées par ses bourreaux. Or souvent, malheureusement, ce n'est pas le cas, les souffrances psychologiques sont complètement intériorisées par les enfants et les souffrances physiques restent indécélables au premier regard.

➔ Pour la CNCDH, il est urgent que les pouvoirs publics changent de paradigme : l'enfant, bien souvent instrumentalisé par un ou plusieurs adultes qui l'exploitent, a certes commis une ou plusieurs infraction(s) ; mais il est en tout état de cause et avant tout une victime d'un phénomène de traite ou d'exploitation qui appelle des mesures de protection et d'assistance.

LES ENFANTS COMME VICTIMES INDIRECTES

Contrairement à la plupart des adultes, les enfants ne sont pas toujours des victimes directes. Ils peuvent devenir victimes de facto, de par la situation de traite dont sont victimes leurs parents, dans la majorité des cas leur mère, ou d'une manière plus générale, l'adulte qui les accompagne. Ces victimes indirectes, qui sont dans la très grande majorité les enfants des personnes exploitées, doivent elles aussi bénéficier d'une protection et d'un accompagnement. Ces enfants ont connu eux aussi de véritables difficultés, emprisonnés dans un environnement aux effets négatifs sur leur développement les empêchant de s'épanouir, et de bénéficier de la protection et des soins nécessaires à leur bien-être. Les enfants sont alors livrés à eux-mêmes et ne reçoivent généralement ni éducation institutionnelle ni familiale, ils affrontent alors des traumatismes physiques et mentaux (par exemple, ils peuvent avoir été témoins des situations de violences perpétrées à l'encontre de l'adulte les accompagnant), bloquant leur développement cognitif et affectif.

LE PLAN D'ACTION NATIONAL CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS 2014 - 2016

Parce que la traite et l'exploitation des êtres humains sont un phénomène complexe, multiforme, qui touche des femmes, des filles, des hommes et des garçons et qui peut concerner tout type d'activité humaine, elles appellent des réponses multiples : de la prévention à la protection des droits des victimes et à la poursuite des trafiquants, de l'harmonisation et l'adaptation des législations à leur mise en œuvre effective.

C'est pour répondre à ces défis de la lutte contre la traite et l'exploitation que le Gouvernement français a adopté en mai 2014 un « Plan d'action national contre la traite des êtres humains ».

A travers ce Plan, le Gouvernement se donne **trois priorités**.

1. 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 accompagner les victimes et leur permettre de reprendre place dans la société, il est prévu une prise en charge mieux organisée, s'agissant notamment de l'accès au séjour, à l'hébergement et aux prestations sociales auxquels elles ont droit.

Des mesures complémentaires sont également prévues pour les victimes de la prostitution et de la traite sur mineurs.

2. POURSUIVRE ET DÉMANTELER LES RÉSEAUX DE LA TRAITE

La traite des êtres humains est majoritairement un phénomène criminel transnational. Le Plan prévoit une mobilisation des services publics pour poursuivre davantage ces infractions, saisir et confisquer les biens de leurs auteurs. Cette action devant se doubler d'une coopération européenne et internationale renforcée pour démanteler les réseaux et protéger les victimes.

3. FAIRE DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE UNE POLITIQUE PUBLIQUE À PART ENTIÈRE

Le Plan prévoit de faire de la lutte contre la traite des êtres humains une politique publique à part entière avec une gouvernance propre au niveau national comme au niveau local.

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 devrait être assuré par plusieurs programmes budgétaires de l'Etat et la création d'un fonds défini en loi de finances était annoncée pour 2015.

**PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS
DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME**

Les travaux de la CNCDH tendent à montrer que la mise en œuvre du Plan d'action national est encore loin d'être effective et que bon nombre de mesures n'ont à ce jour pas été mises en place.

Le Plan élaboré par la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) ne saurait suffire. Les pouvoirs publics doivent se mobiliser et mettre en œuvre concrètement les dispositions prévues par le Plan : de nouveaux moyens financiers sont nécessaires, des dispositions de droit commun auraient déjà dû être appliquées, notamment en matière de droit des étrangers, d'aide sociale à l'enfance et d'hébergement, pour combattre effectivement et efficacement la traite. La lutte contre la traite des êtres humains ne sera efficace que si elle s'articule à tous les niveaux et si elle est coordonnée au niveau national. Si la priorité est réellement de faire de la traite des êtres humains une politique publique à part entière, alors elle doit consister en un ensemble d'actions coordonnées, réalisées par la puissance publique et financées par elle, dans l'optique d'obtenir une modification effective de la situation : poursuite des auteurs de la traite et démantèlement des réseaux, identification, protection et prise en charge des victimes.

La CNCDH rappelle qu'il est nécessaire de lutter contre toutes les formes de traite des êtres humains, mais déplore que toutes les formes de traite ne retiennent pas la même attention des pouvoirs publics. Au-delà de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, les victimes de traite à des fins économiques ou d'esclavage domestique, de mendicité ou de délinquance forcée sont rarement identifiées comme telles par les instances désignées compétentes.

Au moment où ce rapport est publié, la France n'est toujours pas dotée d'une politique publique à part entière de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

COORDINATION

CONSTATS

La coordination globale de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains reste à ce jour insuffisante. Or cette coordination est non seulement nécessaire pour lutter effectivement et efficacement contre la traite, mais elle constitue également une obligation qui découle de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

La mesure 20 du Plan d'action national contre la traite des êtres humains prévoit que le suivi et la coordination du Plan seront assurés par « une administration de projet ». Ces missions ont été confiées à la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), organe interministériel rattaché au ministère en charge des droits des femmes.

Il importe de saluer le travail accompli par la MIPROF, et de rappeler que c'est elle qui a porté le premier Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains pour la période 2014-2016. **Néanmoins pour la CNCNDH confier la coordination de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains à la MIPROF semble problématique à deux titres.**

- Tout d'abord, **ce rattachement nuit à la lisibilité de la lutte contre la traite des êtres humains et laisse à penser que cette lutte s'insère dans le champ plus large de la lutte contre les violences faites aux femmes**, tout en laissant entendre que la traite en France se réduit à la traite à des fins d'exploitation sexuelle. La CNCNDH entend rappeler que la lutte contre la traite et l'exploitation ne pourra être réellement efficace que si le phénomène est appréhendé dans sa globalité et que l'on prend en compte son caractère protéiforme.

- Ce rattachement est ensuite problématique parce que dans les faits **il ne fait pas de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une politique à part entière, pilotée par une administration spécifique et dotée de moyens humains et financiers adéquats.**

RECOMMANDATIONS

La CNCNDH recommande, au nom de l'intelligibilité et de l'autorité du dispositif de lutte contre la traite et l'exploitation, de lui conférer un caractère général plutôt que de réduire le sujet à l'exploitation prostitutionnelle et d'aborder la traite sous ce seul angle.

En ce sens, **la CNCNDH recommande que la mission de la MIPROF relative aux violences faites aux femmes reste rattachée au ministère en charge des droits des femmes, et que la mission de lutte contre la traite des êtres humains soit dissociée pour être rattachée au Premier ministre.**

Ce rattachement permettra d'asseoir le caractère pleinement interministériel de cette mission, d'assurer la prise en compte de toutes les formes de traite et d'exploitation, et de donner une visibilité aux victimes de traite à des fins économiques ou d'esclavage domestique, de mendicité ou de délinquance forcée (entre autres) qui aujourd'hui sont encore trop souvent négligées.

FINANCEMENT

CONSTATS

La mise en œuvre d'une politique publique de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains efficace nécessite un financement conséquent, pérenne et transparent. Il s'agit à la fois de doter l'instance de coordination de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains des moyens financiers et humains nécessaires à son bon fonctionnement, et d'octroyer aux associations œuvrant pour le respect de la dignité humaine et la lutte contre toute forme d'exploitation des êtres humains les moyens nécessaires - concrets et durables - à la mise en œuvre de leurs actions de prévention et d'accompagnement des victimes.

La CNCNDH estime donc que la création d'une ligne budgétaire propre est nécessaire à la mise en place de cette mission de coordination interministérielle dédiée à la lutte contre la traite. Cette ligne budgétaire doit englober le budget de fonctionnement de cette mission et un budget d'intervention. Ce dernier permettra de financer directement certaines actions prévues par le Plan et d'être le point d'entrée unique des associations pour la validation et la gestion de leurs subventions sur la base de plans de charge prévisionnels précis et d'un suivi régulier de leurs engagements.

L'augmentation substantielle du crédit accordé à la mise en œuvre de l'action 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » du programme 137 (4,98 millions d'euros en 2016 vs. 2,8 millions en 2015, soit + 129%) soulève plusieurs difficultés :

- ♦ une augmentation en trompe-l'œil ;
- ♦ une source de financement aléatoire assise sur la saisie des avoirs criminels ;
- ♦ quasi-totalité des crédits alloués à la seule lutte contre la prostitution.

Du coût économique et social de la traite...

Laisser les réseaux de traite prospérer, laisser les victimes dans les fers de l'exploitation, ne pas prendre des mesures de prévention, conduit à un coût pour la société dans son ensemble, qui permet de relativiser largement le coût d'une politique publique active et bien dimensionnée pour lutter contre ces phénomènes.

RECOMMANDATIONS

La CNCNDH invite le gouvernement et le législateur à revoir les dotations des programmes budgétaires de l'Etat liés à la lutte contre la traite et l'exploitation.

Concernant le fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées, la CNCNDH recommande que les ministères qui devaient abonder ce fonds y contribuent effectivement, et que la charge n'en revienne pas exclusivement au ministère en charge des droits des femmes. Elle recommande par ailleurs que ce fonds soit pérennisé. A cet égard, une source de financement plus sûre et moins aléatoire que la confiscation des avoirs criminels et le produit des amendes payées par les clients de la prostitution devrait être envisagée.

SENSIBILISATION

CONSTATS

L'un des principaux freins à une lutte efficace contre la traite des êtres humains est la méconnaissance du phénomène, largement ignoré par la plupart de nos concitoyens.

La prévention de la traite et de l'exploitation déborde les champs de la répression et de la protection, en intervenant auprès de personnes qui ne sont ni auteurs ni victimes de faits de traite ou d'exploitation, mais qui peuvent devenir l'un ou l'autre, à des degrés divers et selon une probabilité plus ou moins forte. A destination de ce public large, les textes internationaux spécifiques à la traite ou à l'exploitation, et la mesure 3 du Plan, prévoient l'organisation de campagnes d'information, de sensibilisation, de formation, voire d'éducation.

La CNCDH a pu constater qu'il existe actuellement en France un certain nombre d'actions d'information et de sensibilisation, mais elles sont malheureusement trop peu nombreuses, éparpillées et réalisées sans coordination entre les différents acteurs concernés. La CNCDH constate que les pouvoirs publics n'ont à ce jour pas lancé de campagne de sensibilisation nationale sur la traite des êtres humains, alors même que c'était une demande forte des instances internationales, et en particulier du Conseil de l'Europe.

RECOMMANDATIONS

La CNCDH recommande au gouvernement d'organiser des campagnes d'information, en y associant la société civile, afin de sensibiliser le grand public aux différents types de traite et de victimes.

Pour soutenir ce travail de sensibilisation, la CNCDH invite le Gouvernement à faire de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une « grande cause nationale ».

FORMATION

CONSTATS

Sans formation appropriée, on ne saurait attendre d'une personne qu'elle puisse déceler l'existence potentielle de faits de traite ou d'exploitation derrière l'apparence trompeuse d'une situation d'enfance en danger, de migration irrégulière, de travail illégal, de prostitution, de violence, de vol en récidive, etc. Il convient donc de dispenser une formation spécialisée relative à la détection de la traite et de l'exploitation à tous ceux que leurs fonctions peuvent conduire à être confrontés à de tels faits, y compris les travailleurs sociaux ou les agents de santé publique.

Les actions de formation proposées aujourd'hui en France sont malheureusement disparates, éparpillées et réalisées sans coordination entre les différents acteurs concernés, ce qui nuit indéniablement à leur efficacité.

La mesure 2 du Plan national d'action contre la traite des êtres humains prévoit le développement de la formation des professionnels à l'identification et à la protection des victimes. Si la CNCDH salue la pertinence des dispositions prévues par la mesure 2 du Plan d'action national, elle s'inquiète néanmoins du retard pris dans leur mise en œuvre.

RECOMMANDATIONS

La CNCDH invite la MIPROF, les ministères et les organismes concernés à ne pas retarder davantage **l'élaboration et la publication de nouveaux outils de formation, harmonisés et mutualisés, et à s'assurer que ces outils prendront effectivement en compte l'ensemble des formes d'exploitation visées par la traite, et pas uniquement la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail.**

Policiers, gendarmes, magistrats, et plus largement tout professionnel susceptible d'être en contact avec des victimes de traite (inspecteurs du travail, personnels de la protection de l'enfance, personnel hospitalier, etc.), doivent pouvoir être formés à l'identification et à l'accompagnement des victimes, dans le cadre de la formation initiale ou continue.

IDENTIFICATION DES VICTIMES

CONSTATS

L'identification des victimes de la traite est la condition sine qua non de la garantie effective de leurs droits et libertés fondamentaux. En effet, de cette identification dépend leur accès à une assistance et à une protection.

Il n'existe en France ni procédure formalisée ni critères d'identification d'une victime de traite. Il est pourtant essentiel que l'ensemble des services concernés soient mis en mesure de détecter, à partir de critères communs, une possible situation de traite ou d'exploitation, en particulier lorsque les personnes qui en sont victimes ne se considèrent pas comme telles ou sont présumées auteurs d'autres infractions (situation irrégulière, racolage public, vols répétés, etc.).

La mesure 1.2 du Plan d'action national « Organiser le travail d'administration pour une identification plus précise » prévoit qu'à chaque prise en charge par les services enquêteurs d'une victime supposée de la traite, une information systématique sera transmise à la préfecture, par le biais d'une fiche de liaison indiquant l'existence de « motifs raisonnables » de croire que le ressortissant étranger est effectivement victime de traite des êtres humains.

A ce jour, cette disposition n'a toujours pas été mise en œuvre, et les seuls outils à disposition des autorités compétentes sont la liste d'indicateurs pour l'identification des victimes de traite élaborée en 2009 par le Groupe de travail interministériel sur la traite des êtres humains, et une note-express (non contraignante) de la Direction générale de la gendarmerie nationale, qui instaure une procédure et des critères d'identification des victimes.

RECOMMANDATIONS

La CNCDH invite le ministère de l'Intérieur et la MIPROF à **mettre en œuvre, le plus rapidement possible, la mesure 1.2 du Plan d'action national**, l'harmonisation du processus d'identification des victimes au sein des différentes administrations étant un élément clé de la politique de protection des victimes de la traite.

Etablir des critères précis, notamment pour les « fiches de liaison », est indispensable. La CNCDH recommande donc que soit explicitée la notion de « motifs raisonnables » de croire qu'une personne est victime de traite.

Par ailleurs, **elle estime que l'établissement d'indicateurs (ou critères) d'identification des victimes de la traite doit se faire en concertation avec les associations spécialisées** qui ont, en la matière, développé depuis de nombreuses années des outils et une expertise solide. A cette fin, les résultats du projet EuroTrafGuid, dont la France a été partenaire, pourraient être utilement mobilisés.

Enfin la CNCDH recommande de ne pas omettre les spécificités relatives à l'identification des victimes françaises dans la définition des indicateurs.

ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES

CONSTATS

La priorité politique en matière de lutte contre la traite s'est portée ces dernières années sur le démantèlement des réseaux et la réduction de la criminalité, plutôt que sur la protection des victimes. Cette dernière devrait pourtant constituer une priorité, d'autant plus que l'arrestation et le démantèlement de certains groupes criminels n'a pas permis de circonscrire le phénomène. Or, si la protection des victimes (notamment eu égard au risque de re-victimisation) est un devoir juridique et surtout moral de l'Etat, c'est aussi un moyen de lutter efficacement contre la traite et l'exploitation des êtres humains dans la mesure où cela contribue à tarir la source de revenus des organisations et des exploitants : sans « main d'œuvre », ils n'ont plus de raison d'être.

Les victimes de traite et d'exploitation ont droit à la sécurité et au plein rétablissement de leurs droits économiques et sociaux. Or **la CNCDH a pu constater un certain nombre de manquements :**

- ♦ **l'accès au droit à l'information reste inégal et insuffisant ;**
- ♦ **le Plan reste silencieux quant à la prise en charge sociale, médicale et psychologique des victimes ;**
- ♦ **il est presque tout aussi silencieux sur les parcours de sortie de l'exploitation et de réinsertion sociale et professionnelle,** la mesure 9 étant uniquement dédiée aux parcours de sortie de la prostitution, oubliant toutes les autres formes d'exploitation.

RECOMMANDATIONS

Afin que les victimes de traite ou d'exploitation bénéficient d'une aide appropriée, la CNCDH recommande de :

- ♦ **mettre en place un accompagnement individualisé pour chaque victime de la traite et de faire de la personne accompagnée un acteur à part entière de la construction et de la mise en œuvre de son projet de réinsertion ;**
- ♦ **octroyer le bénéfice de l'ensemble des mesures d'assistance et de protection prévues par la mesure 9 du Plan d'action national à toutes les personnes victimes de traite, sans discrimination de genre ou de forme d'exploitation ;**
- ♦ fournir les moyens matériels et financiers aux organisations spécialisées qui sont chargées de fait d'une mission de service public en prenant en charge les victimes de traite et d'exploitation.

HÉBERGEMENT

CONSTATS

Pour échapper au pouvoir des trafiquants, les victimes ont besoin d'un logement où elles seront en sécurité. On ne saurait trop insister sur la nécessité de ce logement sécurisé. Malgré les violences incessantes, les victimes tendent à ne pas quitter une situation de violence et d'exploitation si elles n'ont pas de solution alternative. Ce besoin est à la fois immédiat et à long terme.

En France, l'hébergement dans des conditions sécurisantes est un principe inconditionnel et ouvert à toutes les victimes de traite et d'exploitation des êtres humains. Néanmoins, **en pratique, l'offre d'hébergement est disparate selon les départements, et bon nombre de personnes, pourtant identifiées comme actuellement victimes ou ayant été victimes de traite et d'exploitation n'ont pas accès à un hébergement sécurisé.**

Nombre d'associations consultées par la CNCDH constatent que, ces dernières années, le nombre global de places d'hébergement a régressé alors même que le nombre de demandes pour une mise à l'abri des personnes victimes de traite en danger a augmenté au cours de l'année 2014. Cette progression du nombre de demandes de mise à l'abri confirme l'intérêt et la pertinence de la proposition d'accueil, de protection et d'accompagnement qui est faite au sein du dispositif Ac.Sé.

RECOMMANDATIONS

Afin de garantir le droit à un l'hébergement sûr et adapté pour les victimes de la traite et de l'exploitation, la CNCDH recommande de mettre effectivement en œuvre les mesures 7 et 8 du Plan d'action national qui prévoient « d'augmenter et adapter les solutions d'hébergement des victimes de la traite » (mesure 7) et « de développer et faire connaître l'accueil sécurisant prévu dans le dispositif Ac.sé » (mesure 8). La CNCDH regrette que l'extension prévue du dispositif Ac.Sé n'ait pas encore été mise en œuvre, elle s'avère d'autant plus nécessaire que le dispositif est mieux connu, donc plus souvent sollicité et qu'il arrive désormais à saturation.

La CNCDH recommande par ailleurs aux pouvoirs publics de :

- ◆ réaliser un recensement des structures d'accueil et d'hébergement existantes et disponibles, ce recensement étant le préalable à la mise en œuvre effective d'une programmation des places d'hébergement pour les victimes de la traite ;
- ◆ ne pas conditionner l'octroi de l'hébergement à la régularité du séjour de la victime ;
- ◆ ne pas prioriser l'accès à l'hébergement en fonction du type d'exploitation subie ;
- ◆ privilégier les solutions d'hébergement adaptée aux victimes de la traite et de l'exploitation, un accueil au sein de structures généralistes est néanmoins envisageable, à condition que le personnel soit suffisamment formé.

PRISE EN CHARGE DES MINEURS VICTIMES

CONSTATS

L'accompagnement des mineurs victimes de traite et d'exploitation nécessite une coordination étroite et constante entre les services publics, les acteurs institutionnels et les associations travaillant auprès de ces mineurs, afin de leur redonner l'accès à leurs droits les plus fondamentaux : un hébergement sécurisant, une éducation adaptée, l'accès aux soins et à la santé, une formation et des conditions de vie décentes, tout en leur permettant un accès à la culture et aux loisirs.

En France, la CNCDH, avec les associations de lutte contre la traite, soulignent la faible prise en charge des mineurs victimes : les dispositifs de l'aide sociale à l'enfance (ASE) sont saturés, les mineurs victimes de traite bénéficient rarement d'une véritable scolarisation/formation, la présomption de minorité n'est pas respectée... La CNCDH note que dans le cadre juridique français, ni le dispositif de prise en charge des mineurs isolés étrangers, ni le dispositif de l'aide sociale à l'enfance, pas plus que le dispositif de protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ne prévoient un accompagnement et une prise en charge spécifiques pour les mineurs victimes de traite et d'exploitation.

Par conséquent, ces mineurs en situation de danger ne bénéficient pas d'un régime adapté, alors même que la gravité des faits subis et les traumatismes qui en découlent nécessitent un suivi psychologique et physique spécifique.

RECOMMANDATIONS

La CNCDH estime que la lutte contre la traite des mineurs doit passer par la protection et l'accompagnement des enfants et la réparation. A ces fins, la CNCDH demande aux pouvoirs publics :

- ♦ **d'assurer l'entière protection des mineurs victimes de traite. Ces mineurs doivent toujours être considérés comme victimes**, et non comme « délinquants » ou « migrants irréguliers » ; la présomption de minorité doit, en cas de doute, leur être automatiquement accordée ; et la transition vers la majorité préparée et accompagnée au-delà de 18 ans. Ces mineurs doivent recevoir systématiquement le soutien d'un administrateur ad hoc, s'ils sont isolés ou en danger dans leur famille, et l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être pris en compte ;
- ♦ **de faire bénéficier ces mineurs d'un accompagnement et d'une prise en charge inconditionnels et adaptés à leur situation.** La coordination étroite et constante entre les services publics et les associations travaillant auprès de ces mineurs victimes ou potentielles victimes est impérative ;
- ♦ **de veiller à mettre en œuvre des dispositifs de réparation pour ces mineurs victimes.** Dans le suivi de ces jeunes, les instances publiques doivent intégrer la notion de long terme sur tous les plans (justice, formation, conditions de vie). Elles doivent particulièrement veiller à ce que le passage à la majorité ne casse pas ce processus de réparation et s'intègre à la reconstruction du jeune.

Une politique suivie et évaluée par une institution indépendante : la Commission nationale consultative des droits de l'homme

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.

Mesure 23 du Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains

Crédits photo :

Page de couverture @ Rafael Ben-ari Dreamstime

@nounproject (Katie Westbrook, Luis Prado, TNS, Claire Jones, Mani Amini, Jessica Lock, Yorlmar Campos, FORMGUT, Mark Bult, Rafael Farias Leao, Kathlyn Peplon, Juan Pablo Bravo, Rabee Balakrishnan, Gerald Widmoser, Alexander Blagochevsky, Aha-Soft, Gilbert Bages, Ivan Luiz, Peter van Driel, Mateo Zlatar)

La Commission nationale consultative des droits de l'homme est l'Institution française de promotion et de protection des droits de l'homme française accréditée aux Nations unies.

Créée en 1947, la CNCDH assure en toute indépendance, auprès du Gouvernement et du Parlement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit et de l'action humanitaire. Elle assure également une mission de contrôle du respect par la France des engagements internationaux. De ce fait, elle interagit avec les organes conventionnels et au sein des réseaux européens et internationaux dont la vocation est la promotion et la protection des droits de l'homme.

Autorité administrative indépendante, la CNCDH fonde son action sur trois grands principes :

- ♦ l'indépendance
- ♦ le pluralisme
- ♦ la vigilance

La CNCDH est composée de 64 personnalités et représentants d'organisations issues de la société civile. Elle est le reflet de la diversité des opinions s'exprimant en France sur les questions liées aux droits de l'homme.

Depuis plus de 25 ans la CNCDH est Rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, et depuis 2014, Rapporteur national indépendant sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

35 rue St Dominique - 75007 PARIS

Tel : 01.42.75.77.09

www.cncdh.fr |  @cncdh