



CNCDH
COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉVALUATION

**RAPPORTEUR
NATIONAL
INDÉPENDANT**

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION NATIONAL CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS (2014-2016)

6 JUILLET 2017



L'Évaluation de la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016)

a été adoptée à l'unanimité lors de l'Assemblée plénière du 6 juillet 2017.

Table des matières

Introduction	4
Qu'est-ce que la traite ?	7
Normes et instruments juridiques	8
Partie I	
Evaluation du plan de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains (2014-2016)	9
Priorité I : Identifier et accompagner les victimes de la traite	11
● Mesure 1 : Aller au devant des victimes	12
● Mesure 2 : Développer la formation à l'identification et à la protection des victimes	15
● Mesure 3 : Informer et sensibiliser le grand public	17
● Mesure 4 : Sensibiliser les publics à risque	20
● Mesure 5 : Assurer l'accès au séjour et à la résidence pour les victimes	22
● Mesure 6 : Faciliter la domiciliation administrative	26
● Mesure 7 : Augmenter et adapter les solutions d'hébergement	27
● Mesure 8 : Développer et faire connaître l'accueil Ac. Sé	29
● Mesure 9 : Construire un parcours de sortie de la prostitution	31
● Mesure 10 : Assurer un accompagnement spécialisé pour les mineurs victimes	33
● Mesure 11 : Définir une protection adaptée aux mineurs, auteurs et victimes	35
Priorité II : Démanteler les réseaux	38
● Mesure 12 : Veiller à ce que l'incrimination de traite soit plus souvent retenue	39
● Mesure 13 : Elargir le domaine de compétence des inspecteurs du travail	41
● Mesure 14 : Mobiliser TRACFIN contre la traite	42
● Mesure 15 : Promouvoir une approche intégrée de la traite	43
● Mesure 16 : Encourager nos partenaires à la ratification des instruments existants	45
● Mesure 17 : Assurer la présence d'experts français dans les OI	47
● Mesure 18 : Définir un agenda de coopération contre la traite	48
● Mesure 19 : Pérenniser l'assistance technique vers les pays d'origine et de destination	49

Priorité III : Faire de la lutte contre la traite une politique publique
à part entière 52

- Mesure 20 : Un plan suivi et coordonné par une administration de projet 53
- Mesure 21 : Un fonds dédié aux victimes de la traite 55
- Mesure 22 : Assurer le pilotage départemental des interventions contre la traite 58
- Mesure 23 : Une politique suivie et évaluée par la CNCDH 59

Partie I I

Principales recommandations et pistes d'élaboration d'un deuxième
plan national d'action contre la traite et l'exploitation des êtres humains 62

Un plan d'action national contre la traite des êtres humains (TEH) a été adopté par le Conseil des ministres le 14 mai 2014, posant les fondations d'une politique publique cohérente – impliquant une action interministérielle – et ambitieuse dans ses objectifs : mieux protéger les victimes et poursuivre avec détermination les auteurs de la traite des êtres humains. Dès janvier 2013, avait été créée la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)¹, qui a été chargée de l'élaboration de ce Plan d'action national, puis, avec d'autres, de sa mise en œuvre. La CNCDH s'est réjouie de la création de cette mission interministérielle et salue son travail.

Le plan national étant arrivé à son terme à la fin du mois d'avril 2017, la CNCDH, en sa qualité de rapporteur national indépendant sur la lutte contre la traite des êtres humains, a entrepris dès le début de l'année 2017 un travail d'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action national contre la TEH. Il convient de souligner ici qu'un grand nombre d'observations et de recommandations formulées dans le rapport de 2016 de la CNCDH sur l'état de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains en France demeurent pertinentes, et qu'il convient de s'y référer². Par ailleurs, les recommandations adressées à la France, le 6 juillet dernier, par le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) coïncident en tous points avec celles de la CNCDH³.

Bien qu'un certain nombre de dispositions aient été adoptées pour atteindre ces objectifs, notamment celles prévues par la loi du 13 avril 2016 *visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées*, la mise en œuvre du plan n'est pas à la hauteur des objectifs poursuivis : soit que certaines mesures du plan n'aient donné lieu à aucune application, soit que leur effectivité soit insuffisante.

Deux orientations majeures caractérisent la mise en œuvre de ce plan : la lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle est prioritaire d'une part, et elle se déploie plus difficilement au-delà de l'espace parisien d'autre part. Le prochain plan d'action devra par conséquent insister sur l'élargissement du champ d'intervention à toutes les formes de traite des êtres humains, à l'égard des garçons et des hommes également, et dans d'autres zones que Paris ou l'Île-de-France. Il convient également de relever une confusion entretenue par les pouvoirs publics entre prostitution et traite des êtres humains, ce qui ne favorise pas la juste compréhension de cette dernière.

La mauvaise compréhension de l'infraction de TEH par certains services d'enquête et

1. Décret n° 2013-7 du 3 janvier 2013 portant création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, article 1 : « 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 ».

2. CNCDH, *La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*, Paris, La Documentation française, 2016. www.cncdh.fr/fr/publications/rapport-sur-la-lutte-contre-la-traite-et-l'exploitation-des-etres-humains

3. GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France, Deuxième cycle d'évaluation, 6 juillet 2017.

certaines magistrats, et la difficulté de caractériser ses éléments constitutifs expliquent en partie le faible taux de poursuites enregistrées en la matière, même si l'on note des progrès ces dernières années. Mais les difficultés à caractériser la TEH d'un point de vue judiciaire ne doivent pas peser sur la protection des victimes de traite et d'exploitation. C'est la raison pour laquelle, la CNCDH insistera dans ses recommandations sur deux points :

- à l'instar de ce qui existe pour l'exploitation sexuelle, qui est visée en tant que telle dans l'article L 316-1 du CESEDA, les autres formes d'exploitation devraient ouvrir par elles-mêmes le droit au titre de séjour et à une mise à l'abri ;
- l'identification des victimes de traite des êtres humains - et d'exploitation – devrait relever d'un mécanisme national assuré par une autorité publique indépendante (sur le modèle de ce qui existe au Royaume-Uni).

Dans la mesure où la traite des êtres humains constitue une atteinte majeure aux droits fondamentaux et au respect de la dignité humaine des personnes les plus vulnérables, une protection adaptée doit être fournie aux victimes de TEH. Il est essentiel de stabiliser leur situation, et notamment de régulariser leur situation administrative ; de les mettre à l'abri, éventuellement en les éloignant des réseaux d'exploitation dans lesquels elles étaient prises ; de leur fournir un accompagnement médico-psychologique, préalable nécessaire à leur rétablissement ; et de les accompagner dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle. **Le prochain plan d'action devra par conséquent inscrire la protection des victimes au cœur de son dispositif.**

Le présent document, qui se veut le plus synthétique possible et n'entre donc pas nécessairement dans le détail de la mise en œuvre des mesures, a pour objectifs de :

- évaluer, mesure par mesure, la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains ;
- formuler des recommandations à l'attention des pouvoirs publics pour assurer une mise en œuvre effective des mesures. Ces recommandations constituant une grille à laquelle le Gouvernement pourra se référer lors de l'élaboration du prochain plan d'action national, elles sont donc rappelées en fin de document pour en faciliter la lecture.

La CNCDH tient enfin à rappeler qu'elle est pour sa part favorable à l'emploi de l'expression « traite et exploitation des êtres humains », plutôt que de recourir à la seule expression « traite des êtres humains ». S'il est devenu habituel de désigner par cette dernière l'ensemble des comportements participant à l'exploitation d'une personne, il convient néanmoins de rappeler que la traite facilite l'exploitation d'une personne, mais qu'elle n'est pas l'exploitation. Il faut donc prendre garde à distinguer l'une de l'autre. Le recours à l'expression « traite des êtres humains » pour désigner l'exploitation s'explique sans doute par le fait que, en droit français, l'exploitation n'est pas clairement incriminée, à l'exception de ses formes les plus graves : l'esclavage, la réduction en servitude et le travail forcé. Pour sanctionner l'exploitation, il faut recourir à des infractions connexes : le proxénétisme, le recours à la prostitution, les conditions de travail ou d'hébergement indignes, le trafic d'organes, l'exploitation de la mendicité, ou encore le fait de contraindre une personne à commettre un crime ou un délit (délinquance forcée). Ces infractions couvrent notamment

ou incidemment des faits d'exploitation, mais pas uniquement. De plus, mis à part l'exploitation sexuelle et l'exploitation de la mendicité généralement appréhendées sur le fondement de celles-ci, les autres formes d'exploitation tendent à être saisies dans le cadre de la lutte contre le travail illégal, la migration irrégulière ou la délinquance organisée. Dans ces cas, rien ne laisse plus apparaître qu'il est question d'exploitation. Aussi, il est essentiel d'identifier les faits d'exploitation au-delà de l'apparence d'un travail illégal, d'une migration irrégulière ou de vols commis en bande organisée. Admettre que lutter contre la traite des êtres humains, au sens large, consiste à lutter non seulement contre la traite, au sens strict, mais aussi et surtout contre l'exploitation permet de mieux comprendre où se trouvent les principales failles du dispositif français en vigueur.

QU'EST-CE QUE LA TRAITE ?

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. »

ACTE



Transfert



Transport



Recrutement



Hébergement



Accueil

+

MOYEN



Menace ou
recours à la
force



Contrainte



Enlèvement



Fraude



Abus de
pouvoir



Promesse
de rémuné-
ration

+

FINALITÉ

=

EXPLOITATION



Travail
forcé



Prostitution
Exploitation
sexuelle



Prélèvement et
trafic d'organes



Esclavage
moderne



Esclavage ou
pratiques
analogues



Obligation à
commettre
des délits

NORMES ET INSTRUMENTS INTERNATIONAUX OU RÉGIONAUX DE LUTTE CONTRE LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS

« 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 Déclaration universelle des droits de l'homme

- *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*
- *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°197 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 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).*
- *Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé de 1930*

L'ensemble des textes instruments internationaux entend appréhender la traite et l'exploitation des êtres humains dans leur complexité et exigent des États une réponse globale, fondée sur les droits de l'homme, et qui doit reposer sur trois grands objectifs :

- prévenir
- protéger
- punir.

**ÉVALUATION
DU 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.

PRIORITÉ 1

IDENTIFIER ET ACCOMPAGNER LES VICTIMES DE LA TRAITE



MESURE 1

ALLER AU-DEVANT DES VICTIMES POUR FAVORISER L'ACCÈS AUX DROITS

Non
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Il n'y a pas eu de recrutement de médiateurs culturels.

Le projet de fiche de liaison a été abandonné à la demande du ministère de l'Intérieur.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La médiation culturelle est essentielle pour le travail d'identification, d'accompagnement et de protection des victimes de la traite des êtres humains qui sont souvent de nationalité étrangère⁴. La CNCDH recommande donc d'aider au financement du recrutement de médiateurs culturels par les associations en contact avec les victimes de TEH.

Afin d'éviter certains écueils, il faut que les postes de médiateurs culturels soient positionnés au sein d'équipe pluridisciplinaires de travailleurs sociaux ; les médiateurs devront être spécifiquement formés à la détection et la prise en charge des victimes de traite, quelle que soit la forme d'exploitation (il convient donc de prévoir des budgets de formation en plus des financements liés à la création des postes). Les postes de médiateurs culturels impliquent en outre des actions plus larges que la détection. Le recours aux médiateurs culturels doit donc pouvoir intervenir à chaque étape du parcours de la victime : de la détection à la stabilisation.

Cette première mesure renvoie plus généralement au problème de l'identification des victimes potentielles de traite et d'exploitation, préalable nécessaire à leur protection. Cette question de l'identification se pose tant du point de vue de la procédure, que des organes habilités à les détecter.

4. Voir CNCDH, *Rapport sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*, Paris, La Documentation Française, 2016, pp. 142-143. www.cncdh.fr/fr/publications/rapport-sur-la-lutte-contre-la-traite-et-l'exploitation-des-etres-humains.

A l'heure actuelle, l'identification des victimes relève exclusivement des autorités de police et de gendarmerie. Pour les victimes étrangères, la reconnaissance du statut de victime est d'autant plus importante qu'elle conditionne leur accès au droit de séjour. La note d'information du ministère de l'Intérieur du 19 mai 2015 subordonne cette reconnaissance par les forces de l'ordre à l'existence de « *motifs raisonnables de penser qu'un étranger est victime de la traite des êtres humains* »⁵, sans toutefois préciser les critères susceptibles de caractériser ces motifs. Si l'initiative de la MIPROF de fournir une fiche réflexe à destination des forces de l'ordre, pour l'identification des mineurs victimes, peut favoriser l'harmonisation des pratiques – pour les mineurs seulement - la question de son utilisation effective demeure ouverte.

La CNCDH ne peut se satisfaire de l'abandon de la fiche de liaison, elle invite le ministère de l'Intérieur et la MIPROF à mettre en place, le plus rapidement possible, une procédure harmonisée d'identification des victimes au sein des différentes administrations.

Cette procédure harmonisée pourrait prendre la forme d'une circulaire qui fournirait des critères précis et communs d'identification des victimes. L'établissement de ces indicateurs (ou critères) d'identification des victimes de traite et d'exploitation doit se faire en concertation avec les associations spécialisées et les syndicats, qui ont, en la matière, développé depuis de nombreuses années des outils et une expertise solide. À cette fin, les résultats du projet EuroTrafiGuid⁶, dont la France a été partenaire, pourraient également être utilement mobilisés.

Par ailleurs, la CNCDH estime que le monopole de l'identification dévolu aux autorités de police n'est pas satisfaisant : pour des raisons légitimes, qui tiennent à leur statut administratif, à la peur des représailles, etc. certaines victimes de traite ne souhaitent pas déposer plainte, ou apporter leur témoignage dans une instance judiciaire relative à un cas de TEH.

La CNCDH recommande donc d'une part, de déconnecter la procédure d'identification des victimes potentielles de TEH de la procédure judiciaire et, d'autre part, la mise en place d'outils et de procédures d'identification harmonisés et partagés.

Les associations, éventuellement agréées, et les syndicats pourraient ainsi être habilités

5. Note d'information du 19 mai 2015 *relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme*.

6. Le projet EuroTrafiGuid est une initiative conduite à l'échelle européenne. Il a été piloté par France Expertise en associant six pays partenaires (la Bulgarie, l'Espagne, la France, la Grèce, les Pays-Bas et la Roumanie). Inscrit dans Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains, ce projet a permis de développer, entre 2011 et 2013, des outils pratiques d'identification des victimes de traite des êtres humains, ainsi qu'un rapport de bonnes pratiques.

www.expertisefrance.fr/Domaines-d-activite/Stabilite-Surete-et-Securite/EuroTrafiGuid-identification-des-victimes-de-traite-des-etres-humains

à détecter les victimes potentielles de traite et d'exploitation.

Un mécanisme national d'identification, porté par une autorité indépendante, pourrait être mis en paec sur le modèle britannique.

National Referral Mechanism (NRM)

Depuis 2009, le Royaume-Uni dispose d'un système national d'identification et d'orientation des victimes de traite des êtres humains et/ou d'esclavage moderne.

D'abord, un signalement peut être accompli par divers services, tels que les forces de police, les services de la douane, les services sociaux ou bien encore par des ONG agréés. Ce signalement est transmis à l'un des deux organismes publics compétents en la matière (le traitement des dossiers relève en effet de deux autorités, selon que la victime est de nationalité britannique ou non).

Le processus de décision par lequel l'autorité publique identifie une victime de traite des êtres humains s'effectue en deux temps. Dans un premier temps, l'autorité apprécie s'il existe des « motifs raisonnables » (« *reasonable grounds* ») de penser que la personne signalée soit une victime potentielle de TEH. Dans ce cas, cette dernière bénéficie d'une mise à l'abri ainsi que d'une période de réflexion et de rétablissement de 45 jours. Durant cette période, l'autorité publique s'efforce de réunir plus d'informations afin de mieux cerner la situation de la personne. Une fois cette période écoulée, éventuellement plus longtemps si nécessaire, intervient la décision finale (« *conclusive decision* ») : si la personne est reconnue en tant que victime, elle bénéficie d'un accompagnement juridique et social.



MESURE 2

DÉVELOPPER LA FORMATION DES PROFESSIONNELS À L'IDENTIFICATION ET À LA PROTECTION DES VICTIMES

Partiellement
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

À l'initiative de la MIPROF, dans le cadre de groupes de travail réunissant notamment des acteurs institutionnels et des associations, plusieurs outils ont été mis en place.

Une fiche réflexe à destination des enquêteurs non spécialisés (police/gendarmerie) et des magistrats a été élaborée en partenariat avec la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), la Direction générale de la police nationale (DGPN), la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et les professionnels de terrain. Elle vise une meilleure identification des victimes mineures par les services de police et les magistrats non spécialisés. Elle propose un modèle de procès-verbal d'audition de contexte, intégré aux logiciels d'aide à la rédaction des procédures de la police et de la gendarmerie nationales, et diffusé au sein des juridictions. Elle est disponible sur l'intranet de la police, de la gendarmerie et de la justice.

Un livret de formation a été mis au point à destination des éducateurs de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Il vise une meilleure appréhension du phénomène de TEH et de l'emprise des exploiters sur les mineurs pour faciliter le repérage et la prise en charge des victimes. Il est consultable sur l'onglet « mission mineurs non accompagnés » du ministère de la Justice, ou sur demande adressée à la MIPROF. Il est diffusé lors des formations sur l'évaluation de la minorité et de l'isolement organisées par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et la Mission mineurs non accompagnés (MMNA).

Un outil à destination des inspecteurs du travail est en cours de réalisation (disponible d'ici septembre 2017). Il est composé d'une fiche réflexe sur la traite des êtres humains, accompagné d'un modèle de grille de constatation et de procès-verbal d'audition, et sera utilisé prochainement lors des formations initiale et continue dispensées par l'Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INTEFP).



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La CNCDH salue la mise en place d'outils de formation axés sur l'identification et la protection des victimes de traite des êtres humains.

Cependant, les procédures d'identification mises en œuvre (ou dont la mise en œuvre est prévue) doivent impérativement s'accompagner d'actions de formation. Sans formation conséquente, les outils élaborés ne seront pas mobilisés.

La CNCDH regrette par ailleurs l'absence de mutualisation et d'accessibilité des ressources pédagogiques qui devaient être assurées par la création d'un site internet dédié.

Il conviendrait de prévoir la création d'un site internet institutionnel, spécifiquement consacré à la lutte contre la traite et l'exploitation sous toutes leurs formes (et non rattaché au site internet sur la lutte contre les violences faites aux femmes).

Ce site internet permettrait de rassembler toutes les informations relatives à la lutte contre la TEH : informations juridiques, droits des victimes, possibilités de mise à l'abri et d'accompagnement, recensement de l'ensemble des formations existantes, notamment celle mises en œuvre par les associations.

En outre, la CNCDH appelle à mettre en place plus de formations à destination des différents professionnels mentionnés par le plan (médecins, infirmiers, personnels enseignants, services consulaires, etc.).

Les référents TEH dans les préfectures doivent également être formés. Des fiches pratiques à destination des syndicats devraient être élaborées. Ils sont en effet en première ligne pour observer des phénomènes de traite à des fins d'exploitation par le travail. Ces formations impliquent la mise en place d'une procédure d'identification des victimes de TEH fondée sur des critères clairs et précis (cf. mesure 1). La CNCDH recommande d'intégrer davantage les associations et les syndicats dans l'élaboration du contenu des formations.

Il convient de relever que le secteur associatif et les syndicats assurent de leur côté de nombreuses formations, principalement à destination des acteurs sociaux. Alors que la société civile, et en particulier le collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » coordonné par le Secours catholique, a créé des outils pour mieux repérer les victimes de la traite (films, livrets pédagogiques et autres outils de formation et de sensibilisation...), il est regrettable que la MIPROF, pourtant sollicitée, n'ait pas soutenu la diffusion de ces outils.

La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de contribuer davantage au financement de ces actions, et d'assurer leur diffusion et leur publicité. À ce titre, la MIPROF devrait être un lieu de coordination, d'impulsion et d'appui à la société civile.



MESURE 3

INFORMER ET SENSIBILISER LE GRAND PUBLIC

Partiellement
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Les pouvoirs publics n'ont pas engagé de campagne de sensibilisation relative à la traite des êtres humains. En juin 2016, néanmoins, une campagne de prévention de l'achat d'actes sexuels évoquait la traite à des fins d'exploitation sexuelle.

En octobre 2016, le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » a produit un court-métrage sur la traite et l'exploitation des mineurs en France, accompagné d'un livret pédagogique. Ces supports ont été largement diffusés auprès de publics très diversifiés (collèges, lycées, associations, centres sociaux, festivals de films des droits de l'homme...), mais sans le soutien de la MIPROF ou des pouvoirs publics.

De son côté, le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) a organisé en décembre 2016 une campagne nationale d'affichage sur l'esclavage moderne, en partenariat avec la mairie de Paris et JC Decaux.

Par ailleurs, afin de mieux cerner l'étendue du phénomène et la nature des différentes formes de TEH, la MIPROF et l'ONDRP ont créé, en partenariat avec différentes associations, un questionnaire permettant de collecter des données sur les victimes de TEH suivies par les associations en 2015 en France métropolitaine. Les résultats de cette enquête ont été rendus publics le 14 juin 2017. De leur côté, les services statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice sont engagés dans un travail de redéfinition de leur nomenclature statistique relative à la traite et à l'exploitation des êtres humains.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La campagne de prévention de l'achat d'actes sexuels, intitulée « Le prix d'une passe n'est pas celui que tu crois » relève d'une action conjointe du ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes et de l'association le Mouvement du Nid – France. Elle s'inscrit dans

le modèle « abolitionniste » promu par la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel, qui interdit l'achat d'actes sexuels. Les affiches ainsi que les cartes postales montraient des portraits de prostituées accompagnés du message suivant : *« Le prix d'une passe n'est pas celui que tu crois – Acheter du sexe c'est participer à la traite et à la destruction de millions de personnes vulnérables ».*

Cette campagne visait à décourager la demande de toutes les formes de prostitution. En cela, elle est conforme aux recommandations tant de la Commission européenne⁷ que du Conseil de l'Europe⁸ qui préconisent la lutte contre la demande dans toutes les formes de traite. En ce qui concerne la traite à des fins d'exploitation sexuelle, l'existence du marché de la prostitution est une incitation pour les trafiquants à se positionner sur ce marché qui représente des opportunités de gains substantiels. Il s'agit donc de décourager globalement la demande de prostitution, même si, bien entendu toute personne en situation de prostitution n'est pas nécessairement victime de traite des êtres humains. À ce titre, la CNCDH a souligné qu'il est nécessaire de distinguer entre la traite à des fins d'exploitation sexuelle et la prostitution⁹. Cette dernière recouvre des situations diverses : si la majorité des personnes prostituées sont exploitées par un tiers, ce n'est pas toujours le cas. A fortiori, les personnes prostituées ne sont pas nécessairement victimes de traite.

Cette campagne ne concernait que l'exploitation sexuelle ; la CNCDH recommande la diffusion d'autres campagnes, concernant les autres formes de traite et d'exploitation.

Les mêmes observations s'appliquent à la campagne lancée sur les réseaux sociaux, pour la 10^{ème} journée européenne de la lutte contre la traite des êtres humains (le 18 octobre 2016), et visant à rappeler qu'acheter un acte sexuel est désormais interdit et passible d'une amende de 1.500 euros.

Pour soutenir le travail de sensibilisation mené par les associations, et en attendant le lancement d'une vraie campagne nationale d'information, la CNCDH demande au Gouvernement à faire de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une « grande cause nationale ».

Ce label gouvernemental permet chaque année à un organisme à but non lucratif ou à des organismes regroupés en un collectif, d'obtenir des diffusions gratuites auprès des sociétés publiques de radio et de télévision pour une campagne de communication et de mobilisation en faveur d'un thème d'intérêt public, qui change tous les ans. La thématique labellisée bénéficie ainsi d'une visibilité large auprès du grand public et des institutions ce

7. Article 25 de la Directive du 5 avril 2011 : « Les États membres devraient élaborer et/ou renforcer leur politique de prévention de la traite des êtres humains, y compris les mesures destinées à décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation »,

8. Convention de Varsovie

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

qui peut contribuer à développer, renforcer et rendre plus efficaces les actions qui lui sont liées. Elle a d'ailleurs sollicité en 2016 le Président de la République et le Premier ministre à ce sujet, sans succès.

L'ampleur du phénomène de la traite des êtres humains en France étant relativement méconnue, la CNCDH salue le projet initié par la MIPROF et l'ONDRP, en partenariat avec de nombreuses associations, pour mobiliser les associations dans la détection des victimes de TEH, en complément des données officielles publiées par les organismes publics compétents. Cette initiative doit être saluée, dans la mesure où elle constitue une première étape dans la collecte de données fiables en France sur la TEH, elle permet également de rendre visible cette réalité encore trop méconnue.

Néanmoins, la cartographie de la TEH en France métropolitaine qui découle des réponses fournies par les associations est nécessairement incomplète et biaisée : toutes les associations identifiées n'ont pas répondu (13 seulement sur les 59 consultées ont pu transmettre des données pour 2015), et celles qui l'ont fait travaillaient essentiellement auprès de victimes d'exploitation sexuelle. Les résultats ainsi obtenus confortent l'idée que la traite à des fins d'exploitation sexuelle l'emporte largement sur celle qui existe à des fins d'exploitation par le travail. Toutefois, les initiateurs de cette enquête, conscients de ces écueils, s'engagent à améliorer le dispositif de collecte des données.

Par ailleurs, la CNCDH recommande de mener une enquête sur l'étendue du phénomène de la traite et de l'exploitation des êtres humains dans les territoires d'Outre-mer ; en particulier dans les départements de Mayotte et de Guyane où la présence d'une population particulièrement vulnérable – avec de très nombreux mineurs non accompagnés notamment – engendre des risques de TEH et d'exploitation.



MESURE 4

SENSIBILISER LES PUBLICS À RISQUE

Partiellement
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Des dispositions ont été adoptées afin de sensibiliser les enfants à l'exploitation sexuelle. L'article 18 de la loi du 13 avril 2016 *visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel* prévoit qu'une information sur les réalités de la prostitution et les dangers de la marchandisation du corps soit dispensée dans les établissements secondaires¹⁰.

Les consulats ont mené une action de prévention de la traite à travers la diffusion d'une note documentaire dans les locaux consulaires, pour mettre en garde les victimes potentielles contre les risques de traite notamment au travers des procédures d'adoption, de demandes de visa pour le personnel domestique, et de mariages forcés. Le ministère des Affaires étrangères a mis en ligne sur son site Internet une campagne d'information intitulée « Non au mariage forcé » à destination des personnes en partance pour l'étranger et victimes potentielles d'un tel phénomène¹¹. En complément, avant leur départ, les agents du MAE nommés dans les pays exposés et classés en « vigilance renforcée » (l'Algérie, le Bangladesh, l'Inde, le Mali, le Maroc, la Mauritanie, le Niger, le Pakistan et le Sénégal) sont spécifiquement sensibilisés à cette question des mariages forcés.

Une loi adoptée le 27 mars 2017¹² contraint les sociétés-mères et les entreprises donneuses d'ordre à évaluer et atténuer les atteintes aux droits de l'homme, ainsi que les risques environnementaux dans leurs chaînes d'approvisionnement, en adoptant un « plan de vigilance ». Si ce nouveau dispositif ne traite pas explicitement de TEH, son but est notamment de promouvoir un travail décent et de prévenir toutes les formes de travail forcé ou de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail.

À l'égard des salariés et des employeurs, un projet de convention partenariale sur la lutte contre la traite des êtres humains sera prochainement proposé aux organisations patronales, aux syndicats de salariés et aux chambres consulaires.

10. Article L312-17-1-1 du Code de l'éducation

11 www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/infos-pratiques/assistance-aux-francais/mariages-forces/

12. Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 *relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

En définitive, cette mesure n'a été que partiellement mise en œuvre, tant en ce qui concerne les publics visés, que l'objet de la sensibilisation, essentiellement circonscrit à l'exploitation sexuelle.

L'information prévue au Code de l'éducation ne concerne pas la traite des êtres humains, mais la prostitution. Par ailleurs, la mise en œuvre de cette sensibilisation dépend des chefs d'établissement, et de la mobilisation des associations chargées d'assurer cette information.

En référence aux observations formulées ci-dessus (mesure 3), la sensibilisation des publics à risque pourrait être assurée par les syndicats.

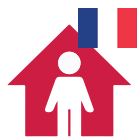
Dans certains milieux d'activité particulièrement exposés aux risques de TEH et d'exploitation, comme l'agriculture, le travail saisonnier, le BTP, confection, la restauration, ou le travail domestique, il conviendrait d'informer (par l'intermédiaire de brochures disponibles en plusieurs langues) les migrants de leurs droits.

La CNCDH recommande le renforcement de la sensibilisation des publics à risque, en organisant des campagnes d'affichage dans des lieux publics ciblés tels que les aéroports, les gares ferroviaires ou routières.

La CNCDH salue l'adoption de la loi sur le devoir de vigilance, et appelle à la plus grande vigilance de la part des maîtres d'ouvrage public et privés ainsi que ces sociétés sur les conditions de travail des salariés.

La CNCDH recommande par ailleurs d'apporter un soutien au travail d'information et de sensibilisation aux risques de traite et d'exploitation mené par les associations dans les pays d'origine, auprès des travailleurs étrangers qui envisagent de se rendre en France.

Enfin, avant la mise en œuvre de toute nouvelle campagne d'information ou de sensibilisation, la CNCDH recommande d'évaluer la portée des dispositifs existants. Cette évaluation devra permettre de construire de nouveaux outils, mieux adaptés, en concertation avec les associations spécialisées et les syndicats.



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

Partiellement
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Aux termes de l'article L 316-1 du CESEDA, tel que modifié par la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016, article 8, les personnes victimes de traite des êtres humains ayant déposé plainte ou témoigné bénéficient de plein droit de la carte de séjour « vie privée vie familiale ». Pour rappel, le même article prévoit la délivrance d'une carte de résident pour une victime de TEH, lorsque la personne mise en cause fait l'objet d'une condamnation définitive.

Le dispositif français relatif à l'accès au séjour des victimes de traite réserve un statut particulier aux victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle. Celles-ci, en effet, peuvent bénéficier d'un titre de séjour indépendamment de leur coopération avec les forces de sécurité¹³. Ce titre de séjour est toutefois conditionné par l'abandon de toute activité prostitutionnelle.

TITRES DE SÉJOUR DÉLIVRÉS AUX PERSONNES VICTIMES DE TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

	2012		2013		2014		2015		2016	
	1 ^{ère} délivrance	Renouvel- lement	1 ^{ère} délivrance	Renouvel- lement	1 ^{ère} délivrance	Renouvel- lement	1 ^{ère} délivrance	Renouvel- lement	1 ^{ère} délivrance	Renouvel- lement
Cartes de résident	5	13	2	12	2	11	1	25	4	32
Total cartes résident	18		14		13		26		36	
Cartes de séjour temporaires VPF	35	148	41	144	62	154	45	149	71	150
Total Cartes de séjour temporaires VPF	183		185		216		194		221	
Total	201		194		229		220		257	

Source : MI-DESD, 11 JUIN 2015
¹³. L 316-1-1 du CESEDA



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Le dispositif actuel n'est pas satisfaisant.

Le principe de non-discrimination suppose l'absence de discrimination entre les victimes de traite et d'exploitation entre elles, en fonction des formes d'exploitation ou de leur situation (leur sexe, leur âge, leur nationalité, leur coopération ou non avec les autorités judiciaires, etc.). Or les dispositions actuelles ne prévoient la délivrance automatique d'un titre de séjour qu'aux victimes de TEH à des fins d'exploitation sexuelle, ou, pour les autres formes d'exploitation, pour celles ayant déposé plainte ou ayant témoigné dans une procédure pénale.

Le nouvel article L.316-1-1 du CESEDA conditionne la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour conditionnée à l'arrêt de la prostitution. A l'obligation de l'État d'assister et de protéger, la loi substitue l'obligation des victimes de prostitution de cesser la prostitution si elles veulent pouvoir bénéficier de cette assistance ou protection. La CNCDH ne peut souscrire à une telle disposition qui est contraire au principe d'égal accès aux droits. De plus, la mise en œuvre de cette disposition paraît pour le moins aléatoire au regard des difficultés de tous ordres (économiques, sociales, professionnelles) que rencontrent les personnes qui souhaitent sortir de la prostitution.

L'accès à la carte de séjour au titre de l'article L 316-1 s'avère difficile pour plusieurs raisons. D'une part, l'obtention du titre de séjour est conditionnée par un dépôt de plainte ou un témoignage. Or, de nombreuses victimes n'osent pas s'adresser aux services judiciaires, craignant des représailles pour elles-mêmes ou leur famille. D'autre part, beaucoup de personnes victimes de traite n'ont pas d'acte de naissance, ni de passeport ou d'attestation de nationalité. Les difficultés à obtenir ces documents auprès des autorités de leur pays d'origine, associées aux problèmes d'identité¹⁴ empêchent d'introduire une demande de régularisation par cette voie.

Par ailleurs, l'application de l'article L 316-1 du CESEDA ne semble pas être harmonisée sur l'ensemble du territoire. Certaines préfectures ne délivrent que des récépissés de carte de séjour tant que l'enquête n'a pas abouti à la condamnation des auteurs. Alors que l'article L 744-10 du CESEDA ouvre le droit au bénéfice de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) aux personnes ayant obtenu un titre de séjour en vertu de l'article L 316-1, dans la pratique les titulaires d'un récépissé ne parviennent pas toujours à faire valoir ce droit. D'autres

14. Souvent les victimes de traite sont contraintes par les réseaux à déposer une demande d'asile avec une fausse identité et un faux récit. C'est alors cette fausse identité qui est connue par les services des préfectures. Les démarches pour prouver la vraie identité ne sont pas simples et demandent à la personne d'être en lien avec les autorités de son pays.

préfectures ne se contentent pas d'un récépissé de dépôt de plainte pour ouvrir un droit au séjour des victimes de TEH, mais interrogent les services enquêteurs sur le fond du dossier. La circulaire du 19 mai 2015 paraît encourager cette pratique¹⁵. Ainsi, les victimes de traite reçoivent parfois des refus de délivrance de titre de séjour aux motifs que la plainte déposée fait finalement l'objet d'une enquête uniquement sur le travail dissimulé et ce alors même que la victime n'en a pas été informée, n'en connaît pas les motifs et n'a aucun moyen de s'y opposer.

La délivrance du titre demeure donc tributaire de la qualification retenue par les services de police/gendarmerie, puis par le procureur. Les victimes d'exploitation sexuelle, indépendamment du fait de savoir au moment où elles déposent une plainte, si elles sont également victimes de traite des êtres humains peuvent plus facilement obtenir un titre, dans la mesure où l'infraction de proxénétisme est également visée par l'article L. 316-1 du CESEDA. Or, ce n'est pas le cas des autres formes d'exploitation. En raison de la complexité à caractériser les éléments constitutifs de la traite connexes à l'exploitation, les poursuites sont le plus souvent engagées au seul motif d'une exploitation (par exemple des conditions de travail indigne), ce qui n'ouvre pas un droit au séjour au titre de l'article L 316-1.

Afin de ne pas faire de distinction entre les victimes d'exploitation, la CNCDH recommande de modifier le texte de cet article, en élargissant le champ de ses bénéficiaires aux victimes des infractions correspondant aux motifs d'exploitation de la traite des êtres humains visés par l'article 225-4-1 du Code pénal.

Très peu de titres de séjours à titre humanitaire (L 313-14 du CESEDA) sont délivrés aux victimes de traite des êtres humains.

Si la CNCDH salue le travail remarquable mené par l'OFPPA cette année à travers la reconnaissance du statut de réfugié pour des victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle, elle constate que cette alternative à l'article L 316-1 pour stabiliser la situation des victimes de TEH ne vaut que pour certaines d'entre elles.

Pour toutes ces raisons, la CNCDH recommande plus fondamentalement la déconnexion de la procédure de délivrance d'un titre de séjour de la procédure pénale.

La priorité doit être accordée à la stabilisation de la situation des victimes, ainsi qu'à leur accompagnement. La régularisation de leur séjour par la délivrance de plein droit d'un titre de séjour est une disposition indispensable. Elle permet d'une part de garantir leur accès à la justice et leur rétablissement dans leurs droits économiques et sociaux, d'autre part, et surtout, de prévenir la commission des mêmes faits à leur encontre. C'est pourquoi la CNCDH

15. « Dès lors que la situation l'exigera, [les] services [de la préfecture] pourront adresser une demande aux services enquêteurs compétents, aux fins d'obtenir des informations complémentaires pour le traitement des dossiers ».

recommande la mise en place d'un mécanisme national d'identification et d'orientation (cf. mesure 1) et la reconnaissance d'un titre de séjour pour les victimes étrangères de TEH identifiées comme telles par l'autorité nationale qui serait chargée de mettre en œuvre ce dispositif. De cette manière, tout ressortissant étranger victime de traite serait en droit de séjourner sur le territoire français, qu'il coopère ou non avec les autorités judiciaires. C'est d'ailleurs ce que prévoient plusieurs textes internationaux auquel la France est partie (Convention de Varsovie, Protocole relatif à la Convention sur le travail forcé de l'OIT...)

La CNCDH recommande donc de délivrer de plein droit à tout étranger, y compris les ressortissants communautaires soumis à un régime transitoire, à l'égard duquel des éléments concordants (récit circonstancié de la personne, suivi par une association spécialisée ou un syndicat, indices recueillis par les autorités ou tout autre élément disponible) laissent présumer qu'il est victime de traite ou d'exploitation :

- une autorisation provisoire de séjour d'au moins six mois, avec autorisation de travailler ;
- puis une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » d'un an, avec autorisation de travailler, renouvelée automatiquement le temps qu'il accède effectivement à la justice et qu'il soit rétabli dans ses droits économiques et sociaux.

S'agissant de la procédure de délivrance de ces titres de séjour, la CNCDH recommande de :

- prévoir une procédure simple ;
- exonérer les victimes étrangères sans ressources des frais liés à la délivrance de ces titres de séjour ou, au minimum, en différer le paiement.



MESURE 6

FACILITER LA DOMICILIATION ADMINISTRATIVE LORS DU DÉPÔT DE LA DEMANDE DE DOCUMENTS DE SÉJOUR

Partiellement
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

La loi du 13 avril 2016 a introduit la possibilité pour les victimes de traite des êtres humains de déclarer comme domicile l'adresse de leur avocat ou d'une association agissant dans le domaine de la TEH (art. 706-40-1 du Code de procédure pénale).



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La possibilité ouverte par la loi du 13 avril 2016 est soumise à une double condition :

- pour pouvoir bénéficier de ce droit, la victime de TEH doit « contribuer par [son] témoignage à la manifestation de la vérité » ;
- sa vie ou son intégrité physique doivent être « gravement mises en danger sur le territoire national ».

Ces conditions risquent en pratique de restreindre considérablement le droit de la victime à être domiciliée dans les locaux d'une association.

De plus, limiter les possibilités de domiciliation aux seules associations agissant dans le domaine de la TEH est problématique. Cette formulation est extrêmement restrictive, les associations qui œuvrent spécifiquement dans ce domaine sont relativement rares sur certains territoires, d'autant plus lorsqu'il s'agit de traite à des fins d'exploitation par le travail. Les associations qui prennent en charge de victimes de TEH et/ou les accompagnent dans leurs démarches ne sont pas nécessairement des associations dont le champ d'action est explicitement lié à la lutte contre la traite ou l'exploitation (Secours catholique, Cimade... par exemple).

Étant donné le caractère restrictif de ces conditions, la CNCDH recommande leur abrogation : les victimes de TEH devraient pouvoir déclarer comme domicile l'adresse de leur avocat, une association (sans précision de son domaine d'action) ou un syndicat, et ce quelles que soient son implication dans la procédure pénale et les menaces qui pèsent ou non sur sa vie.



MESURE 7

AUGMENTER ET ADAPTER LES SOLUTIONS D'HÉBERGEMENT DES VICTIMES DE LA TRAITE

Partiellement
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Une expérimentation a été initiée à Paris, sous l'égide la MIPROF et impliquant notamment le Parquet, la Ville de Paris et l'association AFJ : l'objet de la convention, signée en octobre 2016, est de mettre en place un dispositif de protection consistant à héberger et prendre en charge des victimes d'exploitation sexuelle majeures, parties civiles ou engagées dans une procédure judiciaire de traite des êtres humains. Dans sa phase expérimentale, le dispositif porte sur cinq places d'hébergement au maximum, dans un appartement relevant du contingent de la Ville de Paris et donné à bail à l'association AFJ.

L'article 6 de la loi du 13 avril 2016 inscrit les victimes de TEH ou de proxénétisme sur la liste des publics prioritaires pour l'attribution de logements sociaux.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Les dispositions prévues dans le plan n'ont été que partiellement mises en œuvre.

On constate tout d'abord une saturation des dispositifs d'hébergement qu'ils soient spécialisés dans la prise en charge des victimes de TEH ou généralistes.

Le recensement des besoins sur le territoire n'a pas été réalisé. Les diagnostics territoriaux à 360° ne mentionnent pas les victimes de la TEH, et ne contiennent qu'une rubrique sur les violences faites aux femmes. Il manque également un recensement clair des acteurs sur l'ensemble du territoire, d'autant plus précieux que les victimes peuvent être déplacées à plusieurs reprises par les réseaux.

On constate par ailleurs que les mesures spécifiques d'hébergement s'adressent plus particulièrement aux femmes dans le cadre des dispositifs de femmes victimes de violences,

ou dans le cadre de la lutte contre la prostitution. On note également que la priorité est donnée aux victimes en situation régulière, créant de ce fait une discrimination entre victimes de traite en situation régulière et celles qui se trouvent en situation irrégulière.

Sur le modèle de la convention expérimentale créant un partenariat entre le Parquet de Paris et l'association AFJ, il conviendrait de multiplier les conventions entre les associations et les services judiciaires en cas de démantèlement d'un réseau de TEH, afin d'anticiper le nombre de places nécessaires dans le cadre de la mise à l'abri.

Le dispositif Ac.Sé de mise à l'abri fonctionne bien, mais il repose sur le principe de l'éloignement géographique, or cette condition ne convient pas à toutes les victimes qui doivent être mises à l'abri.

La CNCDH recommande de généraliser les dispositifs expérimentaux de protection et de prise en charge des victimes de TEH ou d'exploitation.

Il est en effet nécessaire de pouvoir bénéficier d'une palette de solutions d'hébergement tenant compte de la diversité des situations des victimes. À ce titre, la CNCDH regrette que certains dispositifs d'hébergement porté par le secteur associatif ne trouvent pas de financement public car leur taille est jugé trop petite par la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL). Pourtant, ces effectifs réduits répondent à un besoin de prise en charge spécifique et sont garants d'un meilleur accompagnement de certaines victimes de traite des êtres humains.

Il conviendrait également d'augmenter les places d'hébergement et de réinsertion sociale pouvant accueillir des femmes avec des enfants (seuls deux centres existent actuellement).



MESURE 8

DÉVELOPPER ET FAIRE CONNAÎTRE L'ACCUEIL SÉCURISANT PRÉVU DANS LE DISPOSITIF AC.SÉ

Partiellement
mise en œuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Le dispositif repose sur un réseau de partenaires constitué de 50 lieux d'accueil et 18 services ou associations spécialisés dans l'identification et l'accompagnement des personnes victimes de traite (exploitation sexuelle, travail forcé, esclavage domestique, exploitation de la mendicité...). Ce réseau a permis la prise en charge de 76 victimes de traite des êtres humains ou d'exploitation en 2016 (contre 70 victimes en 2014)¹⁶.

La note du 19 mai 2015 du ministère de l'Intérieur relative aux conditions d'admission au séjour dans le cadre de l'article L 316-1 du CESEDA, enjoint aux services préfectoraux d'informer les victimes potentielles de TEH sur le dispositif Ac.Sé.

Le dispositif est financé conjointement par le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des Femmes (service des droits des femmes et de l'égalité), le ministère de la Justice (service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes) et la Ville de Paris (observatoire des égalités femmes/hommes).



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Le dispositif Ac.Sé fonctionne bien et, est désormais plutôt bien connu des acteurs de la lutte contre la TEH, mais 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, il est plus souvent sollicité et qu'il arrive désormais à saturation.

La réduction du financement alloué par la Ville de Paris au dispositif Ac.Sé en 2016 (avec en perspective un probable arrêt de la subvention en 2018) est préoccupante alors que le

16. Pour les données sur le dispositif Ac.Sé voir *Bilan des activités du Dispositif National Ac.Sé année 2016*
<http://acse-alc.org/fr/a-propos-d-ac-se/qui-sommes-nous>

nombre de demandes augmente.

Les personnes prises en charge dans le cadre du dispositif sont en majorité des victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle (96% des personnes prises en charge).

La CNCDH recommande l'élargissement des bénéficiaires de ce dispositif à toutes les victimes de la TEH, quelle que soit la forme d'exploitation visée.

Afin d'augmenter le nombre de places disponibles, la CNCDH recommande la diffusion d'une circulaire du ministre en charge des affaires sociales pour encourager les CHRS à adhérer au dispositif Ac.Sé.

La situation administrative des victimes de TEH ne devrait pas conditionner leur accès aux CHRS, pourtant dans la pratique, beaucoup n'acceptent pas de mettre à l'abri ce type de victimes.



MESURE 9

CONSTRUIRE UN PARCOURS DE SORTIE DE LA PROSTITUTION

Non
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

L'article 5 de la loi du 13 avril 2016 et le décret du 28 octobre 2016¹⁷ organisent le parcours de sortie de la prostitution.

Ce parcours doit être défini en fonction des besoins sanitaires, professionnels et sociaux de la personne et lui permettre de construire un projet d'insertion qui lui permette d'accéder à des alternatives à la prostitution. Toute association qui œuvre pour l'aide et l'accompagnement des personnes en difficulté, et qui est agréée à cet effet, peut participer, en accord avec la personne concernée, à l'élaboration et à la mise en œuvre du parcours.

C'est le préfet qui autorise l'engagement dans le parcours ainsi que son renouvellement, après avis d'une commission créée au sein du conseil départemental de prévention de la délinquance (CDPD), composée de représentants de l'État, des collectivités territoriales, d'un magistrat, de professionnels de santé et de représentants d'associations. Cette instance est chargée de suivre le déroulement du parcours, notamment de s'assurer de la sécurité de la personne accompagnée et du fait qu'elle respecte ses engagements.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

De manière générale, la CNCDH regrette que cette mesure, ainsi formulée, figure dans le plan d'action contre la traite des êtres humains, dans la mesure où elle tend à renforcer, une fois de plus, l'idée selon laquelle seule la traite à des fins d'exploitation sexuelle nécessite une action forte de la part des pouvoirs publics. Les victimes d'autres formes d'exploitation ou de traite sont en effet exclues d'un tel dispositif. Il conviendrait d'étendre les mesures de protection et de prise en charge à l'ensemble des victimes de traite et d'exploitation, quelle que soit la forme que prend l'exploitation.

17. Décret n° 2016-1467 du 28 octobre 2016 relatif au parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle et à l'agrément des associations participant à son élaboration et à sa mise en œuvre

Pour ce qui concerne le dispositif en lui-même et les dispositions prévues par la loi du 13 avril 2016 et le décret du 28 octobre 2016, la CNCDH constate que les choses peinent encore à se mettre en place. Les premières commissions ont été mises en place récemment et seule l'une d'entre elles (Nice) a entamé l'examen de dossiers fournis par des associations. Concrètement, aucune information n'a pu être obtenue sur le fonctionnement des commissions, sur les conditions de délivrances des allocations¹⁸, ou encore sur la nature de l'accompagnement social et professionnel (quel type de formation par exemple ?) qui va être mis en place.

La CNCDH relève que l'autorisation provisoire de séjour dont est assortie l'entrée dans le parcours de sortie implique l'engagement pérenne de la personne, ce qui n'est pas sans poser des difficultés lorsque l'on sait qu'en pratique les victimes d'exploitation sexuelle sont susceptibles, étant donné leur vulnérabilité, d'être à nouveau exploitées au cours de leur prise en charge.

Plus largement, la CNCDH recommande la suppression de la notion de « parcours de sortie » qui implique que la sortie de la prostitution pourrait passer par des étapes prédéfinies, ce qui ne tient pas compte des situations individuelles.

Chaque personne, selon son histoire, sa situation, n'a en effet pas les mêmes besoins, progressera dans la mise en œuvre de son projet à son rythme, pourra retourner un temps dans une activité prostitutionnelle, sans que cela ne remette en cause la réalité de son parcours d'insertion.

Il s'agit donc de proposer un « projet d'insertion sociale et professionnelle », condition d'une réinsertion durable, plutôt qu'un « parcours de sortie ». Ce projet, qui mettrait en avant la dimension d'accompagnement individualisé, ferait de la personne accompagnée un acteur à part entière dans sa construction et sa mise œuvre.

18. Aucune allocation n'a été attribuée à ce jour, les 22 dossiers présentés devant la commission niçoise ayant tous été rejetés (audition de l'Amicale du Nid devant la CNCDH le 26 avril 2017).



MESURE 10

ASSURER UN ACCOMPAGNEMENT SPÉCIALISÉ DES MINEURS VICTIMES DE TRAITE DANS LE CADRE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Non
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

L'arrêté du 7 novembre 2016 *relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs non accompagnés* (MNA)¹⁹ prévoit que l'évaluateur est « attentif à tout signe d'exploitation ou d'emprise dont peut être victime la personne évaluée. Il l'informe sur les droits reconnus aux personnes victimes d'exploitation ou de traite des êtres humains, et veille à son accompagnement vers le dépôt de plainte ».



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

A l'exception de cette attention particulière portée sur l'identification des MNA victimes de traite ou d'exploitation, aucun accompagnement spécialisé des mineurs victimes de TEH n'a été mis en place dans le cadre de la protection de l'enfance. Dans la plupart des cas, les services de l'aide sociale à l'enfance se reposent (voire se déchargent) sur les compétences des quelques associations existantes.

Quant à la mission nouvelle confiée aux équipes chargées de réaliser l'évaluation sociale des MNA, elle implique qu'une formation adaptée leur soit dispensée, ce qui n'est pas toujours le cas.

La CNCDH insiste sur le fait que la TEH ne concerne pas que les mineurs non accompagnés. Elle encourage donc la MIPROF à poursuivre son effort de sensibilisation des personnels de l'ASE et de la PJJ au phénomène de l'exploitation et de la traite des mineurs. Plus précisément, la formation de ces personnels devrait inclure des éléments relatifs à la reconnaissance de cette problématique, ainsi qu'aux besoins spécifiques des mineurs victimes de TEH.

19. Ministère de la Justice, Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret no 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

La CNCDH recommande la mise en place d'une prise en charge adaptée, par les services de l'ASE, aux besoins des mineurs victimes de TEH. Elle estime que cette prise en charge 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, au sein du système de droit commun de la protection de l'enfance. La présomption de minorité doit, en cas de doute, leur être automatiquement accordée. Ces mineurs doivent recevoir systématiquement le soutien d'un administrateur ad hoc, s'ils sont isolés ou en danger dans leur famille.
- de faire bénéficier ces mineurs d'un accompagnement et d'une prise en charge inconditionnels et adaptés à leur situation. La coordination étroite et constante entre les services publics et les associations travaillant auprès de ces mineurs victimes ou potentielles victimes est impérative. Elle doit leur offrir les conditions d'accès aux droits fondamentaux leur assurant l'accès à la santé, un hébergement sécurisant, une éducation adaptée, une formation, des conditions de vie décentes... sans négliger l'accès à la culture et aux loisirs. Cela suppose un engagement clair de l'État par des financements pérennes, une concertation et une mutualisation constante des approches et des moyens d'accès aux droits avec le réseau des associations spécialisées.
- de veiller à mettre en œuvre des dispositifs de réparation pour ces mineurs victime. 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.
- de préparer la transition vers la majorité, les jeunes victimes doivent être accompagnées au-delà de 18 ans.

En cas d'identification des membres de la famille de l'enfant, sur le territoire national ou à l'étranger, le renvoi dans le pays d'origine ne doit pas être automatique. L'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être pris en compte, et le retour doit être préparé en étroite collaboration avec les services consulaires français présents sur place.



MESURE 11

DÉFINIR UNE PROTECTION ADAPTÉE AUX MINEURS QUI SONT À LA FOIS AUTEURS ET VICTIMES

Non
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Une expérimentation a été menée à Paris pour protéger les mineurs victimes de TEH. Elle repose sur une convention signée le 1er juin 2016 par le Préfet de Police de Paris, le Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, la Mairie et le Conseil départemental de Paris, le Président du TGI de Paris, la directrice de la PJJ, le Secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance, le Bâtonnier de l'Ordre des avocats de Paris, le directeur de l'association Hors la Rue et la MIPROF.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Cette expérimentation qui vise à mettre en place un dispositif de protection, repose sur deux piliers : l'éloignement géographique des mineurs, d'une part, et la formation d'éducateurs spécialisés pour faire face à ces situations particulières, d'autre part.

Aujourd'hui 50 mineures nigérianes victimes d'exploitation sexuelle ont été admises dans ce dispositif, bien au-delà de l'objectif initialement fixé de quelques mineurs.

A titre liminaire, la CNCDH tient à rappeler que l'on ne peut pas parler de mineurs « qui sont à la fois auteurs et victimes ». Ces mineurs ne sont pas « auteurs » d'actes délictueux ou criminels, ils sont victimes de traite et/ou d'exploitation et dans le cadre de cette exploitation ils ont été contraints à commettre des délits. À ce titre, le principe de non criminalisation devrait être toujours appliqué. La CNCDH estime que cette mesure 11 soulève de nombreuses questions et qu'elle ne constitue pas une réponse adaptée pour la prise en charge des mineurs victimes ayant été contraints à commettre des délits. Ces mineurs doivent pouvoir bénéficier de l'accès au droit commun en matière de protection de l'enfance, pleinement et de manière inconditionnelle.

Les mineurs contraints à commettre des délits sont encore trop souvent considérés dans un premier temps comme délinquants, parfois même condamnés comme tels, avant que la qualité de victime ne leur soit reconnue.

La CNCDH appelle les services de police, ainsi que les magistrats, à être particulièrement attentifs aux phénomènes d'exploitation des mineurs, forcés à commettre des délits. La formation qui leur est destinée doit intégrer cette problématique afin de mettre un terme à la « double peine » dont sont victimes ces mineurs.

Enfin, concernant l'expérimentation mise en place dans le cadre de la mesure 11, la CNCDH relève une fois encore que le dispositif ne couvre que le territoire parisien : il devrait être généralisé à l'ensemble du territoire français, et des conventions de même nature devraient être initiées par les services de l'ASE dans chaque département.

La CNCDH constate également que ce dispositif devait bénéficier aux victimes de TEH contraintes à commettre des délits, mais face à l'essor de l'exploitation sexuelle de jeunes filles nigérianes, ce sont finalement ces dernières qui ont été prises en charge. Cette prise en charge était bien entendu nécessaire, et la CNCDH se réjouit qu'un plus grand nombre de mineures aient pu rejoindre le dispositif ; mais certaines associations estiment que ce dernier a été détourné de l'objectif initial.

La CNCDH recommande d'ouvrir le dispositif à l'ensemble des mineurs victimes de TEH, en veillant à former les éducateurs aux différentes formes d'exploitation et aux spécificités de chacune afin d'assurer une prise en charge adaptée des mineurs victimes.

PRIORITÉ 2

DÉMANTELER LES RÉSEAUX



MESURE 12
VEILLER À CE QUE L'INCRIMINATION DE TRAITE
SOIT PLUS SOUVENT RETENUE PAR LES PARQUETS

Partiellement
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Le 22 janvier 2015, une circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains a été publiée afin de rappeler aux magistrats les éléments constitutifs de la TEH et de les encourager à poursuivre davantage sur ce fondement, ainsi qu'à condamner plus systématiquement cette infraction²⁰.

Auteurs poursuivis pour des faits de Traite des êtres humains

Année	TEH sens large	TEH sens strict
2012	815	133
2013	822	95
2014	898	100
2015	901	153

Source : SDSE - SID - table lab_longi - extraction décembre 2016

Les données présentées ci-dessus sont extraites à la fois sur « le champ strict » (s'entendant des seules infractions définies par les articles 225-4-1 et suivants du code pénal) et également sur le « champ large » (s'entendant des 9 groupes d'infractions suivants : conditions de travail ou d'hébergement indignes, exploitation de la mendicité, traite des êtres humains, proxénétisme, recours à la prostitution, trafic d'organe, réduction en esclavage, réduction en servitude, travail forcé).

Recensement des condamnations liées à la traite des êtres humains

Unités de compte	Groupe	2011	2012	2013	2014	2015*
Condamnés	Personnes différentes concernées champ large	597	707	688	701	838
	Personnes différentes concernées champ TEH	16	22	64	83	

Source : casier judiciaire national – 2016 *2015 : données provisoires

20. Ministère de la Justice, Circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Les procureurs en charge de l'exploitation sexuelle, et tout particulièrement à Paris, engagent souvent des poursuites relatives à des faits d'exploitation sexuelle en visant l'infraction de TEH. De ce point de vue, la justice est davantage mobilisée dans la lutte contre la TEH.

Selon les parquets, et au sein d'un même parquet selon les sections d'activité considérées, des divergences dans l'appréciation des poursuites à mener en raison d'une infraction de TEH sont observables. C'est particulièrement remarquable au parquet de Paris entre la section consacrée à la lutte contre la criminalité organisée (en charge de la lutte contre la TEH à des fins d'exploitation sexuelle), relativement proactive en matière de TEH, et la section financière (en charge de la TEH à des fins d'exploitation par le travail), qui engage très rarement des poursuites pour ce chef d'accusation, privilégiant des infractions moins graves et donc moins sévèrement punies.

La CNCDH s'interroge d'ailleurs sur la pertinence de la répartition des affaires entre les différentes sections du parquet, alors que la traite à des fins d'exploitation par le travail relève bien souvent de la criminalité organisée.

La CNCDH note que la circulaire du ministère de la Justice ne précise pas qu'un seul des actes prévus par l'article 225-4-1 du Code pénal (recrutement, transport, hébergement, etc.) est suffisant pour caractériser la TEH, ce qui peut conduire à des interprétations divergentes et explique que certaines poursuites ne sont pas engagées sur le fondement de l'infraction de traite des êtres humains. La CNCDH invite le Garde des Sceaux à publier une nouvelle circulaire, destinée à mieux faire comprendre cette infraction et ses éléments constitutifs, tout en insistant sur la nécessité pour les parquets de nouer davantage de relations avec les associations et les syndicats, susceptibles de leur fournir des éléments permettant d'engager des poursuites.

Dans le même sens, la CNCDH recommande d'accroître la formation des magistrats à cette problématique, tant au niveau de la formation initiale (rien n'existe à ce jour), qu'au niveau de la formation continue, et en veillant à associer les associations et les syndicats à ces formations, qui ne manqueront pas d'aborder la question de la TEH sous toutes ses formes, et notamment la traite à des fins d'exploitation par le travail.



MESURE 13

ÉLARGIR LE DOMAINE DE COMPÉTENCE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL À LA CONSTATATION DES INFRACTIONS DE TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

La loi du 13 avril 2016 a donné la possibilité aux inspecteurs du travail de relever une infraction de TEH (article L. 8112-2 du code du travail).



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La compétence ainsi reconnue aux inspecteurs du travail est insuffisante si elle ne s'accompagne pas d'une formation efficace en la matière.

La CNCDH recommande donc d'intégrer dans le cadre de la formation initiale, ainsi que dans la formation continue, un module relatif à la traite des êtres humains.

Par ailleurs, la CNCDH invite le législateur à garantir l'accès au séjour des personnes identifiées par l'inspection du travail comme victimes de TEH, ou de l'une des formes d'exploitation visées par l'article 225-4-1 du Code pénal.

Afin de garantir la protection de tout travailleur contre les violations du droit du travail dans les secteurs particulièrement touchés par la traite ou l'exploitation, la CNCDH recommande de ne pas imposer aux agents de l'inspection du travail de contrôler et dénoncer, dans l'exercice de leur fonction, la situation irrégulière des travailleurs étrangers ou de participer à des opérations visant à lutter contre l'immigration irrégulière (suppression de l'alinéa 4 de l'article L. 8112-2 du code du travail).



MESURE 14

MOBILISER TRACFIN CONTRE LA TRAITE

Non
mise en oeuvre

Les informations recueillies par la CNCDH ne permettent pas d'évaluer la mise en œuvre ou la non mise en œuvre de cette mesure.



MESURE 15

PROMOUVOIR DANS LES DIFFÉRENTES ENCEINTES INTERNATIONALES UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA TRAITE (PRÉVENTION, RÉPRESSION, PROTECTION ET PARTENARIAT)

Mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Sur la scène internationale, la France œuvre à l'universalisation et à la mise en œuvre effective du Protocole additionnel de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC, dite «Convention de Palerme»), visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.

La France a soutenu en 2012 et 2014 à l'Assemblée générale des Nations unies, respectivement, la résolution « Traite des femmes et des filles » (résolution 69/149) et la résolution « Mémorial permanent et commémoration des victimes de l'esclavage et de la traite transatlantique des esclaves » de 2013 et 2014 (résolution 69/19).

Lors de sa présidence du Conseil de sécurité, en juin 2016, la France a organisé un débat ouvert sur le lien entre les violences sexuelles et la traite des êtres humains, en présence notamment du Secrétaire général des Nations unies, la Représentante spéciale du Secrétaire général sur les violences sexuelles dans les conflits, Mme Zainab Bangura, et de la Rapporteuse Spéciale en charge de la traite des êtres humains, en particulier et des femmes et des enfants, Mme Maria Grazia Giammarinaro. Cette réunion a permis de mettre l'accent à la fois sur les pratiques de commerce d'esclaves sexuelles mises en place par certains groupes terroristes, notamment Daesh, et sur la vulnérabilité accrue des femmes réfugiées aux réseaux de traite des êtres humains et aux violences sexuelles.

En décembre 2016, sous présidence espagnole du Conseil de Sécurité, avec l'appui de la France, le Conseil a adopté à l'unanimité une résolution établissant clairement le lien entre traite d'êtres humains, violences sexuelles et terrorisme comme une menace à la paix et à la sécurité internationales. La résolution 2331, qui appelle les États Membres à prendre des mesures décisives et immédiates pour prévenir et réprimer la traite des êtres humains, notamment dans le cadre des conflits armés, demande au Secrétaire général de présenter un rapport en fin d'année 2017.

La ministre chargée des Droits des femmes est intervenue lors de la 60^{ème} session de la Commission de la condition féminine à New York dans le cadre d'un événement parallèle organisé par la France sur la traite des êtres humains dans les situations de conflits.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La CNCDH salue le travail réalisé par le ministère des Affaires étrangères pour que la question de la traite des êtres humains soit mieux prise en compte dans les instances internationales.

La CNCDH constate que les associations françaises ont pris toute leur part à ce travail institutionnel de promotion d'une approche intégrée de la TEH. Nombre d'entre elles ont ainsi participé à des tables-rondes ou *side-events* à l'occasion de différents sommets internationaux ou régionaux, dans lesquels elles ont pu parfois prendre la parole en séance plénière. Elles ont pu présenter leurs travaux et les outils de formation qu'elles ont développés.

La CNCDH regrette que le ministère des Affaires étrangères n'ait pas plus coopéré avec la société civile en la matière et recommande donc au ministère de soutenir les associations et les syndicats qui s'efforcent d'œuvrer sur la scène internationale pour renforcer la lutte contre la TEH. Des partenariats fructueux pourraient être noués.



MESURE 16

ENCOURAGER NOS PARTENAIRES À LA RATIFICATION DES INSTRUMENTS EXISTANTS

Partiellement
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

A l'Assemblée générale des Nations unies, la France et l'Union européenne ont soutenu l'initiative d'un plan d'action mondial contre la traite des êtres humains, adopté en 2010. La France a cependant 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. A l'heure actuelle, ces derniers ont été ratifiés par 186 États.

A l'instar de 186 autres États, la France a adopté le Protocole additionnel (2014) à la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé (1930). Elle fait partie des premiers états à l'avoir ratifié en 2016.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La France devrait prendre une part plus active à la campagne de l'OIT en faveur d'une ratification universelle rapide du *Protocole additionnel (2014) à la Convention n° 29 de l'OIT*.

La France n'a pas ratifié la *Convention n°189 relative aux travailleuses et travailleurs domestiques* (2011), considérant que les garanties offertes à ces derniers par le droit français sont supérieures à celles prévues par ce traité. La CNCDH considère, toutefois, qu'en le ratifiant la France contribuerait à promouvoir cet instrument international auprès des autres États non signataires. En outre, cela permettrait de contrer d'éventuelles remises en cause de la législation actuelle, ou des conventions collectives, sur le sujet. Par ailleurs, si la France a ratifié la *Convention n°097 sur les travailleurs migrants*, elle n'a toutefois pas ratifié la *Convention n°143 sur les travailleurs migrants* qui aborde notamment le « trafic de main d'œuvre ».

La France n'a pas non plus ratifié la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* (1990), alors même que plusieurs de ses stipulations contribuent à la lutte contre la traite, notamment aux fins de travail forcé, d'esclavage et de servitude. Le ministère des Affaires étrangères justifie cette absence de ratification en faisant valoir que l'Union européenne est compétente pour la ratifier, la politique d'immigration étant de la compétence de l'union européenne (articles 79 et 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE). La CNCDH s'interroge sur la pertinence de ce motif, puisque cette Convention ne concerne pas à proprement parler la politique migratoire de la France, mais la garantie des droits des migrants, qui relève parfaitement de la compétence des États membres.

Pour accorder une protection pleine et entière aux victimes d'exploitation par le travail, la CNCDH recommande à la France de ratifier dans les plus brefs délais :

- la *Convention n°189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques* de l'OIT
- la *Convention n° 143 sur les travailleurs migrants* de l'OIT
- la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*



MESURE 17

ASSURER LA PRÉSENCE D'EXPERTS FRANÇAIS DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Mise en œuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Différents experts français sont présents au sein des organisations internationales : un fonctionnaire porte la lutte contre la traite des êtres humains à l'Office des Nations unies pour la lutte contre les drogues et la criminalité organisée (ONUDC), un autre est présent à l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).

Une magistrate française travaille à l'Office des Nations unies à Vienne afin d'assurer la collaboration permanente avec les experts étrangers. Elle œuvre notamment au renforcement des liens entre les institutions françaises et les pays d'Europe du Sud-Est afin d'améliorer la qualité de la prise en charge des mineurs victimes de traite ou à risque de traite, et le partage d'informations.

417 500 euros sont consacrés par le MAE pour la mise en place d'expertises en lien avec la TEH au niveau des organisations internationales



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La CNCDH encourage le ministère des Affaires étrangères à informer la société civile des actions conduites en ce domaine et à assurer une coordination avec les associations et les syndicats, qui parfois siègent (souvent à titre d'observateurs) dans ces instances.



MESURE 18

DÉFINIR UN AGENDA DE COOPÉRATION CONTRE LA TRAITE AU NIVEAU EUROPÉEN ET MULTILATÉRAL

Partiellement
mise en œuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Un réseau européen pour les droits des victimes – quelle que soit l'infraction – a été créé en 2016, afin de renforcer leurs droits fondamentaux, indépendamment de leur nationalité ou du pays dans lequel le délit a eu lieu.

La MIPROF participe également aux réunions des rapporteurs nationaux à la Commission européenne et au Conseil de l'Europe et à des colloques européens et internationaux.

S'agissant de la lutte contre les réseaux, le ministère de la Justice prend part à différents séminaires de travail et de coordination organisés au niveau international. De plus, de nombreuses initiatives permettant des échanges d'informations et une meilleure coopération internationale sont recensées auprès des juridictions (parquets de Lille, parquet des mineurs de Paris, JIRS de Bordeaux). Le nombre d'équipes d'enquêtes communes a progressé pour l'année 2015.

Le ministère des Affaires étrangères, dans le cadre multilatéral, finance des programmes contre la traite mis en œuvre par ONUDC et l'OSCE, qui ont leur siège à Vienne. Dans le cadre bilatéral, ses actions de coopération reposent largement sur une approche régionale : des actions visant plus spécifiquement certains pays sont menées par le dispositif de coopération et des experts techniques dans des zones géographiques particulièrement affectées par ce type de criminalité, à savoir : l'Europe balkanique et les pays du Golfe de Guinée.



MESURE 19

PÉRENNISER L'ASSISTANCE TECHNIQUE VERS LES PAYS D'ORIGINE (ET DE TRANSIT) ET DE DESTINATION

Partiellement
mise en œuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

La coopération internationale permet de mettre en place une assistance technique avec les autres pays, notamment avec les pays d'origine des victimes de la traite. Cependant la pérennité de cette assistance technique dépend grandement de la conjoncture économique de ces pays, la coopération est alors un travail quotidien à adapter aux circonstances.

Les objectifs de cette coopération sont la prévention des infractions de traite et la protection des victimes. En 2012, les services du ministère des Affaires étrangères ont confié à un cabinet privé l'évaluation de leurs actions de lutte contre la traite des êtres humains. Ce cabinet a recommandé quatre actions aux services du ministère : agir sur le continuum consulaire, développer l'approche multidimensionnelle et multi-acteurs de la traite, renforcer l'État de droit (à travers leurs actions avec la société civile en Afrique) et accroître l'approche inter-régionale de la traite des êtres humains (en prenant en compte l'interpénétration des réseaux sur le territoire).

Actuellement la coopération s'effectue par le financement des actions de l'OSCE ainsi que par des coopérations bilatérales avec deux zones prioritaires ciblées : l'Europe du Sud/Est (onze pays des Balkans) et l'Afrique de l'Ouest. En Europe du Sud/Est, la stratégie s'appuie sur trois objectifs : l'identification des mineurs à destination de la France, promouvoir leur inscription à l'école et renforcer les capacités des instances institutionnelles à Bucarest et à Belgrade. En Afrique de l'Ouest, la priorité est de renforcer la coopération régionale et de gérer des projets très précis, un fonds de solidarité prioritaire a été développé pour financer ces actions. Ce fonds a disparu et une demande de financement a été faite auprès de l'Union européenne. Le manque de moyens financiers a engendré une réduction du nombre de territoires visés par cette coopération. Finalement 5 pays en Europe de l'Est et 11 pays en Afrique ont coopéré avec les services du ministère des Affaires étrangères.

Un réseau de points de contact a également été créé le 20 juillet 2014, regroupant les postes diplomatiques de dix-sept pays d'origine particulièrement touchés par la traite des êtres humains, en vue de développer la coopération et l'échange d'informations.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH SUR LES MESURES 18 ET 19

La CNCDH encourage le ministère des Affaires étrangères à mieux communiquer sur ce travail de coopération et d'assistance, en particulier avec la société civile. Les associations et syndicats qui accompagnent des victimes de TEH pourraient en effet utilement bénéficier de ces informations, cela contribuerait à faciliter les démarches qu'ils peuvent entreprendre dans les pays d'origine des victimes.

La CNCDH appelle par ailleurs le ministère à apporter son assistance aux ONG dans leurs démarches de sollicitation de des fonds européens.

PRIORITE 3

**FAIRE DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE
UNE POLITIQUE PUBLIQUE
A PART ENTIERE**



MESURE 20

UN PLAN SUIVI ET COORDONNÉ PAR UNE ADMINISTRATION DE PROJET

Partiellement
mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

La MIPROF assure la coordination nationale en matière de lutte contre la traite des êtres humains.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Au cours des trois années de mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains, la MIPROF a successivement été rattachée au ministère des Droits des femmes, au ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, au ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes. Elle est aujourd'hui rattachée au secrétariat d'État en charge de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

Outre sa mission de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains, elle coordonne la lutte contre les violences faites aux femmes. Il ressort de ses activités qu'elle se consacre davantage à cette partie de son mandat. La consultation de la page internet consacrée à la MIPROF sur le site du ministère est à ce titre tout à fait éclairante : la lutte contre la traite des êtres humains n'est absolument pas visible, et la page renvoie au site « stop-violences-femmes.gouv.fr ».

En outre, on observe que les priorités de la MIPROF en matière de TEH sont majoritairement tournées vers la traite aux fins d'exploitation sexuelle au détriment des autres formes de traite.

Confier la coordination de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains à la MIPROF semble donc 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. 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.

La mise en œuvre effective du Plan d'action national suppose donc la création d'une mission ou d'une délégation interministérielle spécifiquement chargée de coordonner la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, et la protection des victimes. Il ne s'agit pas ici de jeter l'anathème sur la MIPROF, dont il importe de saluer le travail qu'elle a accompli, et de rappeler que c'est elle qui a porté le premier Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains, avec des moyens extrêmement réduits. Mais force est de constater que le fait d'avoir confié le pilotage de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains à la MIPROF – qui est par ailleurs déjà en charge du pilotage d'une politique de lutte contre les violences faites aux femmes ambitieuse – n'a pas permis de faire de cette lutte une politique publique à part entière.

La CNCDH estime que la coordination de la lutte contre la traite des êtres humains et la mise en œuvre du Plan d'action national suppose la création d'une instance interministérielle (délégation ou mission) spécifiquement et uniquement dédiée à la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

Au nom de l'intelligibilité et de l'autorité du dispositif, pour asseoir le caractère pleinement interministériel de cette instance, et pour assurer la prise en compte de toutes les formes de traite et d'exploitation, cette instance devra être rattachée au Premier ministre. Cette instance interministérielle devrait abriter en son sein un observatoire sur la traite et l'exploitation des êtres humains, qui pourrait non seulement fournir des données statistiques sur les victimes et les auteurs, mais pourrait également fournir des analyses qualitatives sur le phénomène qui viendraient à l'appui de la création d'outils de sensibilisation et de formation. La CNCDH estime par ailleurs que la mise en place de cette instance doit être dotée des moyens humains nécessaires à son bon fonctionnement.



MESURE 21

UN FONDS DÉDIÉ AUX VICTIMES DE LA TRAITE ET L'INSERTION DES PERSONNES PROSTITUÉES

Partiellement
mise en œuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

Si la MIPROF ne dispose pas d'un budget propre, depuis 2014 la lutte contre la traite des êtres humains bénéficie néanmoins d'un financement dédié. En effet, depuis la loi de finances 2014, il a été créé au sein du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » une action 15 consacrée à « la prévention et la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains ».

La loi du 13 avril 2016 *visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées* a institué un fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées. Ce fonds bénéficie de trois types de financements :

- des crédits versés par l'État, portés par programme 137 ;
- 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) ;
- d'un montant, déterminé annuellement par arrêté interministériel, prélevé sur le produit des amendes acquittées par les personnes ayant eu recours à la prostitution.

Ainsi, 6,1 million d'euros ont été alloués au financement du dispositif de soutien à la sortie de la prostitution en 2017 (dont 3,8 millions d'euros consacrés au financement de l'allocation financière d'insertion sociale et professionnelle).

Par ailleurs, les crédits permettent de subventionner les associations têtes de réseau en matière de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains, pour un montant de 0,52 million d'euros (contre 0,41 million d'euros en 2016), en particulier les associations « Amicale du nid », « Accompagnement lieu d'accueil » et « Mouvement du Nid ».



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La CNCDH estime que la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains ne bénéficie pas à ce jour d'un financement à la hauteur des enjeux.

L'intitulé de l'action 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » et son inscription dans le programme 137 ne permettent pas de remplir l'objectif affiché par le plan d'action national de donner plus de lisibilité à cette politique, mais tendent une fois encore à brouiller le message et à confiner la lutte contre la traite et l'exploitation à la seule lutte contre la prostitution.

La dotation financière de l'action 15 du programme 137 appelle plusieurs remarques de la part de la CNCDH. Tout d'abord, l'augmentation constatée entre 2016 et 2017 (+32,6%) semble n'être en réalité qu'un trompe-l'œil, dans la mesure où elle ne correspond pas à un effort supplémentaire de la part de l'État, mais résulte d'un transfert de crédits du programme 204 vers le programme 137 pour un montant de un million d'euros.

Ensuite, le fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées est alimenté par la confiscation des biens et produits réalisés par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) au titre des cessions de biens mobiliers ou immobiliers confisqués aux personnes coupables de traite des êtres humains, proxénétisme et infractions qui en résultent. Cette source de financement semble bien aléatoire et ne contribue pas à garantir que le fonds sera alimenté de façon continue et certaine dans les meilleurs délais possibles.

Enfin, la CNCDH s'inquiète du fait que pour l'année 2017, comme c'était déjà le cas en 2016, la quasi-totalité des crédits alloués à la lutte contre la traite des êtres humains ne soit en réalité affectée qu'à la seule lutte contre la prostitution et à la prise en charge des personnes prostituées. Restent 0,52 millions d'euros pour les autres formes de traite et d'exploitation qui seront consacrés, au niveau national, au financement d'associations têtes de réseau (Mouvement du nid, l'Amicale du nid, ALC et le CCEM) qui ne voient pas toutes le soutien de l'État augmenter.

Par ailleurs, la CNCDH regrette que la MIPROF ne soit pas dotée des moyens financiers nécessaires à son bon fonctionnement.

Elle recommande la création d'une ligne budgétaire propre à la MIPROF (ou à la délégation interministérielle de lutte contre la traite et l'exploitation qu'elle appelle de ses vœux), englobant le budget de fonctionnement de la mission et un budget d'intervention permettant, d'une part, de financer directement certaines actions prévues par le Plan d'action national et, d'autre part, par souci d'une

meilleure efficacité de gestion, d'être le point d'entrée unique des associations pour la validation et la gestion de leurs subventions sur la base de plans de charge prévisionnels précis et d'un suivi régulier de leurs engagements. Comme c'est le cas pour d'autres délégations interministérielles²¹.

Dans ces conditions, toute opérationnalisation du Plan d'action national est illusoire, ce qui nuit considérablement à l'efficacité, voire à l'existence même de la politique publique de lutte contre la traite et l'exploitation qui avait été annoncée. La CNCDH estime donc qu'aujourd'hui en France les pouvoirs publics ne sont pas assez mobilisés pour une lutte effective contre la traite et l'exploitation des êtres humains sous toutes ses formes. Si la lutte contre la traite et l'exploitation sexuelles a ces dernières années gagné en visibilité, est mieux prise en compte et devrait bénéficier à court terme de ressources financières supplémentaires, la traite et l'exploitation à des fins économiques, d'esclavage domestique ou de travail forcé, de mendicité ou de délinquance forcée ne sont toujours pas prises en charge par les pouvoirs publics.

21. On pense notamment à la Délégation interministérielle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)



MESURE 22

ASSURER UN PILOTAGE DÉPARTEMENTAL DES INTERVENTIONS CONTRE LA TRAITÉ

Partiellement
mise en œuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

La circulaire du ministère de la justice du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains précise qu'une réunion annuelle des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDPD) serait consacrée à la coordination de l'ensemble des acteurs en charge de la protection de l'enfance victime de la traite.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

Le Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » considère que l'annualité de cette réunion est largement insuffisante pour pallier les carences actuelles du dispositif, tout en soulignant que la traite des êtres humains, et en particulier celle des mineurs, ne doit pas être considérée sous le seul angle de la lutte contre la délinquance.

Les pouvoirs publics locaux doivent davantage collaborer avec les associations qui œuvrent auprès des victimes de TEH.

Par ailleurs, les Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) n'ont pas été sensibilisés à la problématique de la TEH. Ils demeurent attachés prioritairement à la lutte contre le travail dissimulé, délaissant l'identification des victimes de TEH. Sans doute est encore là la manifestation du cloisonnement des sections au Parquet.

La CNCDH recommande donc de mettre en œuvre la préconisation du plan qui était de mener une action de sensibilisation auprès des CODAF. Cela permettrait une meilleure détection des situations de traite à des fins d'exploitation par le travail d'une part et, d'autre part, d'agir plus efficacement contre les auteurs de TEH tout en protégeant les victimes.



MESURE 23

UNE POLITIQUE SUIVIE ET ÉVALUÉE PAR UNE INSTITUTION INDÉPENDANTE : LA CNCDH

Mise en oeuvre



ACTIONS DE L'ÉTAT

La CNCDH s'est effectivement vu confier le mandat de rapporteur national indépendant sur la lutte contre la traite des êtres humains. À ce titre, elle est chargée d'assurer l'évaluation indépendante de la mise en œuvre du plan et des politiques publiques en matière de lutte contre la traite et l'exploitation.

Dans ce cadre, la CNCDH a publié en mars 2016 le premier rapport d'évaluation de mise en œuvre du plan national d'action de lutte contre la traite des êtres humains²². Ce rapport s'appuie sur un dialogue nourri avec les ONG spécialisées dans la lutte contre la traite des êtres humains, et sur l'analyse des contributions des organismes publics en charge de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains et des ministères concernés par la mise en œuvre de cette politique publique.

La CNCDH s'est également attachée à donner une plus grande visibilité à la lutte contre la traite et l'exploitation, à cette fin, elle organise ou participe à différents événements de sensibilisation et d'information sur la réalité de la traite des êtres humains en France.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNCDH

La CNCDH s'est attachée à mener à bien son mandat de rapporteur national indépendant, néanmoins il convient de constater qu'elle n'est pas parvenue à remplir toutes les missions qui découlent de ce mandat, faute de moyens humains et financiers suffisants.

La directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011, et avant elle la Convention de Varsovie (2005), prévoient pourtant que les États membres prennent les

²². Consultable sur Internet : www.cncdh.fr/fr/publications/rapport-sur-la-lutte-contre-la-traite-et-l'exploitation-des-etres-humains

mesures nécessaires pour mettre en place des rapporteurs nationaux ou des mécanismes équivalents. Si l'on suit l'article 19 de la directive 2001/36/UE et les recommandations de la CNCDH de 2009, le mécanisme doit remplir les missions suivantes :

- connaissance du phénomène au niveau national, définition des tendances ;
- collecte de données ;
- évaluation des actions menées pour lutter contre la traite et l'exploitation ;
- contact/liens avec la société civile ;
- point de contact international, relation avec les instances internationales ;
- rédaction de rapports à destination du gouvernement et du Parlement.

Pour ces missions nouvelles, la CNCDH a pu s'appuyer sur ses forces, membres et secrétariat général, mais pour les mener à bien et remplir pleinement sa mission de rapporteur national indépendant, la CNCDH doit pouvoir adapter son fonctionnement et bénéficier des moyens nécessaires pour renforcer son secrétariat général.

Pour les missions de collecte de données, de connaissance du phénomène et d'évaluation des politiques publiques, il est essentiel de s'assurer la coopération des organismes publics (OCRTEH, OCLCO, DAV, MIPROF....). Pour que la coopération soit effective il convient de définir clairement le rôle de la CNCDH et d'officialiser les liens avec les organismes publics de lutte contre la traite et l'exploitation. Cette définition passe nécessairement par l'inscription dans la loi du mandat de rapporteur national, comme le prévoyait le Plan national.

Pour mener à bien l'ensemble des missions du rapporteur national, le lien avec la société civile apparaît d'emblée extrêmement important. C'est pourquoi la CNCDH dans sa mission de rapporteur national a entrepris de travailler au mieux avec les ONG au-delà de sa composition. Mais ce lien avec la société civile doit être un élément constitutif fort. Un collège ad hoc de la société civile doit ainsi être rattaché au mécanisme national et siéger régulièrement. Le choix des associations et syndicats membres du collège doit être donné à la CNCDH, en toute indépendance. L'inscription dans la loi du mandat de rapporteur national indépendant permettrait de formaliser ce nouveau fonctionnement.

Dans le cadre du premier plan national de lutte contre la traite des êtres humains, la CNCDH a rempli son mandat de rapporteur national indépendant à effectifs constants, ce qui ne lui a pas permis d'en assurer toute l'étendue.

Néanmoins, la CNCDH a pu asseoir sa légitimité de rapporteur, elle entend donc pouvoir monter en puissance dans les années à venir. Il conviendrait alors de constituer en son sein une équipe dédiée à la fonction de rapporteur national sur la traite des êtres humains. Cette nouvelle organisation suppose une augmentation des moyens humains et financiers mis à disposition de la CNCDH.

À titre d'illustration, aux Pays-Bas, le Rapporteur national sur la traite des êtres humains et la violence sexuelle contre les enfants est assisté d'une équipe de 14 personnes. Le

Rapporteur est indépendant et remet ses rapports au gouvernement. Le gouvernement répond aux rapports au Parlement. Les rapports sont publics. Le Rapporteur n'est pas un organisme de traitement des plaintes et n'a pas de pouvoir d'enquête criminelle. Mais le Rapporteur et son personnel ont accès aux dossiers criminels détenus par la police et les autorités judiciaires.

**PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
ET PISTES POUR L'ÉLABORATION D'UN
DEUXIÈME PLAN D'ACTION NATIONAL
CONTRE LA TRAITE ET L'EXPLOITATION
DES ÊTRES HUMAINS.**

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

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. Dans le cadre de l'élaboration d'un deuxième plan d'action national, les pouvoirs publics doivent se mobiliser et adopter des mesures visant à rendre effective et efficace la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains et l'accompagnement des victimes : 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.

La lutte contre la traite et l'exploitation 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 cette lutte 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.

Priorité I.

Faire de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une politique publique à part entière.

La CNCDH recommande, au nom de l'intelligibilité, de la visibilité et de l'autorité du dispositif de lutte contre la traite et l'exploitation, de lui conférer un caractère général plutôt que de favoriser une approche spécifique à l'exploitation de la prostitution et à la traite à cette fin.



En ce sens, la CNCDH recommande la création d'une instance interministérielle (délégation ou mission) spécifiquement dédiée à la coordination de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains. Pour asseoir le caractère pleinement interministériel de cette instance, pour assurer la prise en compte de toutes les formes

de traite et d'exploitation, et pour donner une visibilité aux victimes de traite à des fins économiques ou d'esclavage domestique, de mendicité ou de délinquance forcée (entre autres) qui aujourd'hui sont encore trop souvent négligées, cette instance devra être rattachée au Premier ministre.



La mise en œuvre du 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 CNCDH invite donc le gouvernement et le législateur à revoir les dotations des programmes budgétaires de l'État, liés à la lutte contre la traite et l'exploitation.

Priorité II.

Identifier et accompagner les victimes de la traite et de l'exploitation des êtres humains



La CNCDH invite le ministère de l'Intérieur et la MIPROF à mettre en place, le plus rapidement possible, une procédure harmonisée d'identification des victimes au sein des différentes administrations. Cette procédure harmonisée pourrait prendre la forme d'une circulaire qui fournirait des critères précis et communs d'identification des victimes. L'établissement de ces indicateurs (ou critères) d'identification des victimes de la traite doit se faire en concertation avec les associations spécialisées et les syndicats, qui ont, en la matière, développé depuis de nombreuses années des outils et une expertise solide.

Par ailleurs, la CNCDH estime que le monopole de l'identification dévolu aux autorités de police n'est pas satisfaisant. **La CNCDH recommande donc d'une part, de déconnecter la procédure d'identification des victimes potentielles de TEH de la procédure pénale et, d'autre part, la mise en place d'outils et de procédures d'identification harmonisés et partagés.** Les ONG, éventuellement agréées, et les syndicats pourraient ainsi être habilités à détecter les victimes potentielles de TEH. Un mécanisme national d'identification, pris en charge par une autorité publique indépendante, pourrait être mis en place sur le modèle britannique.



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

- mettre en place un accompagnement individualisé pour chaque victime de la traite et faire de la personne accompagnée un acteur à part entière de la construction et mise en œuvre de son projet de réinsertion
- octroyer le bénéfice de l'ensemble des mesures d'assistance et de protection à toutes les personnes victimes de traite, sans discrimination de genre, de situation administrative 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.



Afin d'assurer la mise à l'abri des victimes et leur accueil dans des structures adaptées, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de :

- réaliser un recensement des structures d'accueil et d'hébergement existantes et disponibles, ce recensement étant le préalable à la mise en œuvre effective d'une programmation des places d'hébergement pour les victimes de la traite ;
- ne pas conditionner l'octroi de l'hébergement à la régularisation du séjour de la victime ;
- ne pas prioriser l'accès à l'hébergement en fonction du type d'exploitation subie ;
- privilégier les solutions d'hébergement adaptées aux victimes de la traite et de l'exploitation. À ce titre elle recommande de généraliser les dispositifs expérimentaux de protection et de prise en charge des victimes de traite ou d'exploitation. Il est en effet nécessaire de pouvoir bénéficier d'une palette de solutions d'hébergement tenant compte de la diversité des situations des victimes. Il conviendrait également d'augmenter les places d'hébergement et de réinsertion sociale pouvant accueillir des femmes avec des enfants.



Afin d'empêcher une catégorisation extrême des titres de séjour et leurs conséquences discriminatoires, la CNCDH recommande que la loi énonce clairement que toute victime étrangère de traite est en droit de séjourner sur le territoire français, quelle que soit la forme d'exploitation subie, et qu'elle coopère ou non avec les autorités judiciaires. Cette coopération ne saurait au demeurant être considérée comme un critère objectif justifiant la mise en œuvre d'un régime différent, voire moins favorable en cas de non coopération. À cet égard, la CNCDH se doit de rappeler que la délivrance d'un titre de séjour est le préalable à l'intégration et non la récompense de celle-ci ou d'un comportement jugé, à tort ou à raison, opportun par les autorités et pouvoirs publics, ou encore utile à ceux-ci.

La CNCDH recommande de délivrer de plein droit à tout étranger, y compris les ressortissants communautaires soumis à un régime transitoire, à l'égard duquel des éléments concordants (récit circonstancié de la personne, suivi par une association

spécialisée ou un syndicat, indices recueillis par les autorités ou tout autre élément disponible) laissent présumer qu'il est victime de traite ou d'exploitation :

- une autorisation provisoire de séjour d'au moins six mois, avec autorisation de travailler ;
- puis une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » d'un an, avec autorisation de travailler, renouvelée automatiquement le temps qu'il accède effectivement à la justice et qu'il soit rétabli dans ses droits économiques et sociaux.

S'agissant de la procédure de délivrance de ces titres de séjour, la CNCDH recommande de :

- prévoir une procédure simple ;
- exonérer les victimes étrangères sans ressources des frais liés à la délivrance de ces titres de séjour ou, au minimum, en différer le paiement.

Priorité III.

Assurer une protection inconditionnelle des mineurs victimes de traite ou d'exploitation



La CNCDH recommande la mise en place d'une prise en charge adaptée, par les services de l'ASE, aux besoins des mineurs victimes de TEH. Elle estime que cette prise en charge 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, au sein du système de droit commun de la protection de l'enfance. La présomption de minorité doit, en cas de doute, leur être automatiquement accordée. Ces mineurs doivent recevoir systématiquement le soutien d'un administrateur ad hoc, s'ils sont isolés ou en danger dans leur famille.
- de faire bénéficier ces mineurs d'un accompagnement et d'une prise en charge inconditionnels et adaptés à leur situation. La coordination étroite et constante entre les services publics et les associations travaillant auprès de ces mineurs victimes ou potentielles victimes est impérative. Elle doit leur offrir les conditions d'accès aux droits fondamentaux leur assurant l'accès à la santé, un hébergement sécurisant, une éducation adaptée, une formation, des conditions de vie décentes... sans négliger l'accès à la culture et aux loisirs. Cela suppose un engagement clair de l'État par des financements pérennes, une concertation et une mutualisation constante des approches et des moyens d'accès aux droits avec le réseau des associations spécialisées.
- de veiller à mettre en œuvre des dispositifs de réparation pour ces mineurs victimes. Dans le suivi de ces jeunes, les instances publiques doivent intégrer la notion de long terme sur tous les plans (justice, formation, conditions de vie). Elles doivent particulièrement veiller à ce que le passage à la majorité ne casse pas ce processus de réparation et s'intègre à la reconstruction du jeune.
- de préparer la transition vers la majorité, les jeunes victimes doivent être accompagnées au-delà de 18 ans.

La CNCDH recommande par ailleurs de généraliser à l'ensemble du territoire français



le dispositif de mise à l'abri des mineurs victimes et de l'ouvrir à l'ensemble des mineurs victimes de TEH ; en veillant à former les éducateurs aux différentes formes d'exploitation et aux spécificités de chacune afin d'assurer une prise en charge adaptée des mineurs victimes.

Priorité IV. Sensibiliser, informer, former



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 demande au Gouvernement de faire de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une « grande cause nationale ».



La CNCDH recommande de renforcer l'effectivité du droit à l'information de toutes les victimes potentielles de traite, qu'elles coopèrent ou non avec les autorités. Il est impératif que ces dernières soient, dès leur identification, systématiquement informées dans une langue qu'elles comprennent et au besoin en recourant aux services d'un interprète :

- de leurs droits relatifs à l'accès au séjour et des conditions de délivrance des titres de séjour ;
- de leur droit de demander l'asile ;
- de leurs droits économiques et sociaux (le droit à un logement convenable et sûr, le droit d'accéder aux soins, le droit d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle, à l'enseignement ou à l'éducation, le droit à une allocation temporaire d'attente) ;
- de leur droit d'accéder à la justice et de demander une indemnisation ;
- de leurs droits procéduraux dans le cadre des instances civiles et pénales relatives aux faits de traite dont elles ont pu faire l'objet (comme notamment le droit à l'assistance d'un avocat, le droit d'obtenir l'aide juridictionnelle, le droit de témoigner sous anonymat, le droit à une protection policière spécifique).



La CNCDH invite les pouvoirs publics à élaborer et à diffuser 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.

La CNCDH recommande d'intégrer davantage les associations et les syndicats dans le contenu des formations.

CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES:

Page de couverture : @ Rafael Ben-ari Dreamstime

Thenounproject : Setyi Ari Wibowo, Ralf Schmitzer, Luis Prado, Jult, Peter van Driel, Corpus Delicti, Sergey Demushkin, Mikicon, Symbolon, 23 icons, Thomas Helbig, Delwar Hossan, Lastspark, Remy Medard, Misha Petrishchev, Katie Westbrook, 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, Xinh Studio, Pham Thi Dieu Linh, Aneeqe Ahmed, Hea Po Linh, Arthur Shlain



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.**

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, et sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action.

35 rue Saint Dominique, 75007 PARIS

Tel : 01.42.75.77 .09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDH



[@cncdh.france](https://www.facebook.com/cncdh.france)