



**HAL**  
open science

# Approche globale et traite des êtres humains De l’ injonction à la coopération ” au travail ensemble

Bénédicte Lavaud-Legendre

► **To cite this version:**

Bénédicte Lavaud-Legendre. Approche globale et traite des êtres humains De l’  
injonction à la coopération ” au travail ensemble. [Rapport de recherche] CNRS. 2018. halshs-02177213

**HAL Id: halshs-02177213**

**<https://shs.hal.science/halshs-02177213>**

Submitted on 8 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Bénédicte LAVAUD-LEGENDRE  
Chargée de recherche  
COMPTRASEC UMR CNRS 5114

# **Approche globale et traite des êtres humains**

## **De l'« injonction à la coopération » au travail ensemble**



COMPTRASEC  
Centre de droit comparé du travail  
et de la sécurité sociale

université  
de BORDEAUX



Suite à un reportage diffusé par la chaîne CNN, dénonçant l'existence de marchés d'esclaves en Lybie, le président de la République français affirmait en novembre 2017 : « Ce qui a été révélé relève bien de la traite des êtres humains, c'est un crime contre l'humanité<sup>1</sup> ». Il a donc saisi le Conseil de sécurité des Nations unies sur les exactions commises dans ce pays contre les migrants. S'il est essentiel de tirer la sonnette d'alarme sur les pratiques constatées à quelques heures d'avion de notre pays, il est tout aussi essentiel que l'action conduite en France permette de réguler les actes commis sur notre sol. En l'état, la politique mise en œuvre par la France dans ce domaine apparaît comme éclatée et manquant d'une réelle cohérence. Il importe d'en identifier les limites si l'on veut réellement enrayer des pratiques criminelles qui génèrent un important profit tout en créant des atteintes graves à différentes valeurs considérées comme essentielles dans nos sociétés.

Depuis le début des années 2000, les faits de traite des êtres humains ont fait l'objet d'une attention importante de la part des acteurs internationaux. De nombreux textes ont été adoptés<sup>2</sup>. Ils s'organisent autour de ce que l'introduction du Plan d'action mondial des Nations unies contre la traite des êtres humains désigne par l'expression « 4 P » : Prévenir et combattre la traite, Protéger et aider les victimes, Poursuivre les auteurs et favoriser l'établissement des Partenariats en vue de renforcer la coordination et la coopération<sup>3</sup>. Au niveau national, de nombreux textes ont été adoptés depuis la loi du 18 mars 2003 qui a incriminé les faits. Pourtant, au-delà de l'adoption des textes, leurs effets sur les pratiques sociales doivent être questionnés. On peut en effet observer de réels décalages entre les déclarations d'intention, leur traduction en termes normatifs, la manière dont les textes sont ou non suivis d'effets et la nature même de ces effets par rapport aux objectifs visés<sup>4</sup>.

Il s'agit en d'autres termes de s'interroger sur l'effectivité des textes, notion à l'origine d'une abondante littérature<sup>5</sup>. Elle a été définie comme le « *degré de réalisation dans les pratiques*

---

<sup>1</sup> CNN, <https://blog.mondediplo.net/2017-11-22-Esclavage-des-migrants-en-Lybie-des>, consulté le 23 novembre 2017.

<sup>2</sup> Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la criminalité organisée, dit Protocole de Palerme, 15 novembre 2000, Recueil des traités, vol. 2225, n° 39574 ; Convention du Conseil de l'Europe consacrée à la lutte contre la traite des êtres humains, ci-après « Convention du Conseil de l'Europe contre la traite », 16 mai 2005, Série des Traités du Conseil de l'Europe, n° 197, directive 2004/81/CE du 29 avril 2004, 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004, relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers, victimes de la traite des êtres humains ou ayant fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine, et qui coopèrent avec les autorités compétentes et directive 2011/36/UE du 5 avril 2011, (remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI), Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011, concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, remplaçant la décision-cadre 2001/629/JAI du Conseil.

<sup>3</sup> A/RES/64/293.

<sup>4</sup> Lorsque l'application de la loi produit un effet autre que celui voulu par l'auteur, le Doyen Carbonnier évoque un « phénomène d'incidence dans l'application de la loi ». CARBONNIER J., *Flexible droit*, 10ème édition., LGDJ, 2001, p. 149.

<sup>5</sup> CHAMPEIL-DESPLATS V., « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 11. ; THIBIERGE C., « Conclusion », *La force normative. Naissance d'un concept*, Bruylant., 2009, p. 912. , DELLEY J.-D. et A.

*sociales, des règles énoncées par le droit*<sup>6</sup> » ou encore comme « *tout effet de toute nature qu'une loi peut avoir*<sup>7</sup> ». Elle permet d'établir une passerelle entre l'abstraction du droit et l'ancrage des faits dans la réalité, ce que certains auteurs ont désigné comme la possibilité d'une mesure des écarts existants entre le droit en vigueur et la réalité sociale qu'il est censé ordonner<sup>8</sup>. Or, une telle analyse semble particulièrement utile à propos de l'infraction de traite des êtres humains tant semble grand le fossé qui sépare la définition formelle de ce qui devrait être et l'analyse des faits, que ce soit sous l'angle de la prévention, de la protection des victimes ou de la répression.

En droit international, et depuis l'adoption du Protocole de Palerme, on peut synthétiser l'infraction de traite des êtres humains comme désignant tous faits qui préparent ou facilitent l'exploitation d'une personne (recrutement, transport, transfert, hébergement, accueil), au moyen de tout agissement de nature à vicier le consentement de la victime<sup>9</sup> et dans le but de son exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes... Les obligations mises à la charge des Etats portent tant sur l'incrimination, la répression que la protection des victimes<sup>10</sup> et concernent de ce fait de nombreux champs de l'action publique : le contrôle des frontières, la circulation des flux financiers, la libre concurrence, mais également la protection des droits fondamentaux, voire plus spécifiquement, la protection des femmes victimes de violences. La diversité des domaines complique considérablement la mise en œuvre d'une politique publique. Chacun de ces champs renvoie à des acteurs, des institutions ou des logiques propres répondant à un langage, des codes, des priorités, des moyens et des procédures différentes. Pour que l'action réalisée ait du sens, c'est-à-dire une direction, il est donc nécessaire que les professionnels visent un même objectif en déployant des moyens qui, *a minima*, ne soient pas contradictoires. A

---

FLUECKIGER, « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », *La confection de la loi*, PUF, 2005, p. 83-96. AUVERGNON P., *L'effectivité du droit du travail, à quelles conditions?*, Bordeaux, PUB, 2008.

<sup>6</sup> P. SARGOS sous Soc. 28 février 2006, J.C.P. ed. Soc. 2006, n° 1278, cité par JEAMMEAUD A., « Le concept d'effectivité du droit », *L'effectivité du droit de travail. À quelles conditions ?*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2008, p. 49. {Citation}.

<sup>7</sup> COMMAILLE J., « Effectivité », dans ALLAND D. et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, France, Lamy : Presses universitaires de France, 2003.

<sup>8</sup> LASCOUMES P. « Effectivité » dans ARNAUD A.-J., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993. LASCOUMES P. et É. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, 1986, vol. 2, n° 1, p. 101-124.

<sup>9</sup> L'article 3 a) du Protocole de Palerme définit ces moyens de la manière suivante : « *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 en vue de l'exploitation* ».

<sup>10</sup> Pour une recension de la majeure partie des textes supra-nationaux, voy. BASSIOUNI C.M., D. ROTHENBERG, E. HIGONNET, C. FARENGA, et A.S. INVICTUS, « Addressing International Human Trafficking in Women and Children for Commercial Sexual Exploitation in the 21st century », *Revue internationale de droit penal*, 2010, Vol. 81, n° 3, p. 417-491.

défaut, la diversité des textes applicables, des acteurs concernés, des procédures mobilisables et donc, des actions mises en œuvre risque de provoquer une sorte de neutralisation de la loi.

On peut illustrer ce point avec ce que l'on observe à propos des mineurs isolés étrangers, qui relèvent tant du droit de la protection de l'enfance d'un côté, que du droit des étrangers de l'autre : « *Il n'existe pas de statut ad'hoc pour eux, qui prenne en compte cette double caractéristique et qui harmonise ou articule les différentes obligations, contraintes et ressources de ces deux champs d'application de la législation. A la diversité des champs concernés, s'ajoutent la multiplicité des acteurs et institutions participant à la construction des normes encadrant les parcours et les conflits de valeurs qui peuvent les opposer*<sup>11</sup> ». « *Pour continuer malgré tout l'accompagnement, ils (= les travailleurs sociaux) « bricolent » avec les dispositifs et contournent, à la marge, les règles qui leur sont imposées en s'appuyant sur les ressources de leur institution et sur leur réseau de partenaires*<sup>12</sup> ». Aussi, certains professionnels n'appliqueront pas les mesures de protection destinées aux mineurs en raison de leur situation au regard du séjour. On observe alors ladite « neutralisation de la loi » du fait de la complexité des situations et des statuts. Selon les fonctions des acteurs sollicités, mais également le moment auquel on se situe, les migrants ayant subi une situation d'exploitation peuvent être considérés soit comme des victimes devant être protégées, soit comme des migrants en situation irrégulière susceptibles d'être renvoyés dans leur pays. Cet état de fait a donné lieu à la création par une sociologue de l'oxymore « victimes coupables<sup>13</sup> ». Une personne qui se dit victime mais qui n'est pas encore en mesure de dénoncer les faits subis ne peut prétendre juridiquement à rien. Certains professionnels « bricolent » donc, pour obtenir l'application des normes protégeant les victimes de traite ou simplement éviter qu'elles ne subissent les conséquences de l'irrégularité de leur situation au regard du séjour, quand d'autres s'appliqueront à l'inverse à ce qu'elles ne bénéficient pas de la protection liée à la qualité de victime pour que les objectifs fixés en termes de migration soient respectés. La neutralisation de la loi résulte de la concurrence entre les différentes dispositions normatives applicables à une même situation. Chacun tente alors de faire primer celles qui relèvent de ses propres priorités institutionnelles.

Dans ce contexte, l'identification de l'écart existant entre les principes régulateurs et leur mise en œuvre effective apparaît essentielle afin de comprendre comment sont appliquées des normes qui peuvent sembler peu compatibles les unes avec les autres. Bon nombre de textes tentent de résoudre cette difficulté en enjoignant les acteurs concernés à « coopérer », « travailler ensemble », « collaborer » ... D'autres termes, et ce n'est pas contradictoire avec ce qui précède, mettent l'accent sur la nécessité de mettre en œuvre une « approche globale ». Cette approche oblige à appréhender une question dans ses multiples dimensions. Elle permet d'articuler différentes dispositions normatives les unes avec les autres alors même qu'elles relèvent de thématiques distinctes. Ce sont ces thématiques que l'on pourra qualifier de

---

<sup>11</sup> DUGUE E., « Jeunes étrangers isolés : malgré tout, accompagner les parcours », *Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques*, 2012, 218 p., p. 163.

<sup>12</sup> DUGUE E., préc. p. 169.

<sup>13</sup> JAKSIC M., *La traite des êtres humains en France*, CNRS Editions, 2016. p. 304.

« champs des politiques publiques ». Cette démarche permet de donner une cohérence à des mesures qui prises isolément pourraient sembler cloisonnées, si ce n'est contradictoires. Elle oblige à des interactions entre les nombreux acteurs chargés de les appliquer malgré la diversité de leurs objectifs et priorités.

La récurrence de cette référence à une « approche globale » peut se transformer en injonction lorsqu'elle devient quasi systématique, voire comminatoire. Loin d'être propre à la mise en œuvre de l'action dans le domaine de la traite, l'« *injonction à la coopération* »<sup>14</sup> est aujourd'hui répandue<sup>15</sup>. Peuvent expliquer cet encouragement très fort à créer des partenariats : « *la multiplication des contraintes de gestion, la mise en place d'économies d'échelle, une nouvelle dynamique de projet associatif ou d'établissement public, la relève des générations d'administrateurs ou de professionnels, des accompagnements à adapter pour répondre à une logique de parcours des usagers, sont autant d'éléments militant en faveur de la coopération dans le secteur médico-social*<sup>16</sup> ». Cette injonction doit également être rapprochée de l'émergence du paradigme de l'« accès aux droits ». Il ne s'agit alors plus de créer des structures ciblant l'ensemble des besoins d'un public limitativement défini, mais ces structures sont conçues pour répondre au besoin ciblé de l'ensemble du public : besoins en termes de santé, d'accès à l'emploi, à un titre de séjour<sup>17</sup>... Dès lors, des professionnels intervenant dans des champs très divers vont devoir se rapprocher, échanger des pièces, communiquer sur des situations spécifiques, à chaque fois que la mise en œuvre effective des droits va le nécessiter.

En matière de traite, doivent ainsi travailler ensemble les professionnels au contact direct de la victime – souvent issus du monde associatif -, les acteurs étatiques de droit commun – services enquêteurs, justice, santé, acteurs sociaux -, les acteurs chargés de mettre en œuvre une politique publique à l'échelle locale et enfin les acteurs qui définissent et mettent en œuvre les politiques publiques à l'échelle nationale. Mais on l'a compris, le risque est que les objectifs divergent en fonction des appartenances professionnelles.

Ainsi, la multiplicité des champs politiques et des acteurs explique qu'ait émergé à un moment donné la nécessité de faire de la traite l'objet d'une politique publique autonome, nécessité affirmée dans le Plan d'action national contre la traite, adopté en mai 2014<sup>18</sup>. On entend ici par « politique publique », tout ce que les acteurs gouvernementaux décident de faire ou de ne pas faire, font effectivement ou ne font pas<sup>19</sup>. Cette volonté d'agir pourra se traduire par un ensemble de mesures concrètes - qu'elles soient d'ordre juridique ou non

---

<sup>14</sup> Cette expression est proposée par FOURDRIGNIER M., « Les coopérations, de nouvelles transactions dans le travail social ? », *Pensee plurielle*, 4 novembre 2016, n° 43, n° 3, p. 23-35. p. 31.

- THIERRY B. et C. BOURGEOIS, « Towards “activation-friendly” integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries », *International Journal of Social Welfare*, mars 2014, p. en ligne.

<sup>16</sup> Agence nationale d'appui à la performance, « Les coopérations dans le secteur médico-social. Guide méthodologique » Paris, 2012.

<sup>17</sup> LAFORE R., « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *Regards*, 2014, N° 46, n° 2, p. 21-32.

<sup>18</sup> Le Plan d'action national contre la traite adopté en France en mai 2014 fixe une priorité intitulée « Faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière » (Priorité III).

<sup>19</sup> MENY Y. et J.-C. THOENIG, *Politiques publiques*, PUF, coll.« Themis », 1989.

(plans interministériels, campagnes de prévention, soutien aux acteurs associatifs) - , par des décisions contraignantes - relevant de la justice ou de la police - , par des mesures s'inscrivant dans un cadre d'action, par l'identification d'un public ciblé (c'est-à-dire des catégories de personnes concernées par l'action) et par la définition de buts ou objectifs à atteindre<sup>20</sup>.

Construire une réelle politique publique de lutte contre la traite des êtres humains implique donc d'identifier des acteurs spécifiques et de créer un certain nombre d'outils, de référentiels, permettant la mise en œuvre d'une action coordonnée, *via* des moyens clairement définis en vue d'atteindre des objectifs communs. A ce jour, ce travail n'a pas été entrepris. Probablement parce que la question de la traite s'est peu à peu immiscée dans différents secteurs de l'action publique suite à l'adoption par la France de conventions et protocoles à l'échelle supra-nationale, sans qu'ait été définie préalablement une direction ou une orientation globale de l'action à conduire. Probablement aussi, parce que cette difficulté s'inscrit dans un contexte plus large. Dans bon nombre de domaines, on observe une réelle difficulté à donner un contenu aux orientations retenues : « *la caractéristique des politiques publiques aujourd'hui est d'être avant tout des politiques de procédures, mis à part des énoncés très globaux en termes de finalité. Il faut créer de l'emploi [...] Il y a une véritable incapacité des politiques publiques à donner du sens. Le sens se limite simplement au respect des procédures*<sup>21</sup> ». L'étude des embryons de mesures adoptées pour donner une cohérence à l'action conduite en termes de lutte contre la traite confirme, si besoin était, ce constat. Ces mesures portent sur des procédures, sur la mise en place d'acteurs censés assurer une coordination, mais en aucun cas sur la définition d'objectifs précis définissant une direction quant à l'action à mener.

La construction de politiques publiques peut s'élaborer soit dans le cadre de logiques territoriales soit sectorielles<sup>22</sup>. Dans la première hypothèse, l'objectif est de réguler un système social dans un territoire géographique. Dans la seconde, il s'agit de déplacer la focale sur un domaine d'activité : santé, défense, urbanisme... Dans le premier cas, c'est la relation entre le centre et la périphérie qui est au cœur de l'intervention étatique ; dans le second, c'est la dialectique entre le global et le sectoriel qui est en cause<sup>23</sup>. Selon Clara Bourgeois<sup>24</sup>, un secteur se caractérise par un groupe d'acteurs (qui peuvent néanmoins être plus ou moins dispersés, avoir des intérêts spécifiques et parmi lesquels peuvent exister des rapports de force) ; des institutions dédiées qui témoignent de la division du travail administratif et des idées qui correspondent à une vision du problème. L'élaboration d'une politique publique va obliger à appréhender l'ensemble des domaines concernés par le sujet qu'il s'agit de réguler.

---

<sup>20</sup> HERMAN E., *Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales*, Thèse, EHESS, 2012, p. 161. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01178524>

<sup>21</sup> AUTES M., « Trois figures de la déliaison », *L'exclusion : définir pour en finir*, coll.« Santé Social », 2013, p. 192.

<sup>22</sup> MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 1985, vol. 35, n° 2, p. 165-189.

<sup>23</sup> MULLER P., préc.

<sup>24</sup> BOURGEOIS C., « Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés », 2015, p. 444. - tel-01345221 - , p. 47.

La régulation juridique des faits de traite des êtres humains porte sur diverses dimensions que sont la répression, l'accès des victimes à leurs droits (santé, justice, hébergement...), la prévention et plus indirectement, la législation sur le travail. La pluralité des secteurs concernés renvoie à une diversité d'acteurs et donc de logiques d'action<sup>25</sup>. De nombreux textes préconisent des formes d'interactions ou d'échange entre des entités d'origines diverses. Il s'agit de construire une politique publique sectorielle. Si la formulation varie, la nécessité que les acteurs impliqués travaillent de concert sur cette question est affirmée avec constance. Ce qui va créer ce qu'on peut qualifier d'une « injonction de coopération ». La Déclaration adoptée en 2002 lors d'une conférence européenne sur la traite organisée par l'OIM affirme : « *La communauté internationale (...) est appelée à faire face aux graves défis que pose ce phénomène criminel international, aux nombreux aspects abjects et à y apporter une réponse claire et complète, aux échelons national, européen et international, en œuvrant en faveur d'une politique globale, multidisciplinaire et efficacement coordonnée, associant des acteurs de tous les domaines concernés* »<sup>26</sup>. La Convention du Conseil de l'Europe contre la traite affirme : « *Chaque Partie encourage les autorités de l'Etat, ainsi que les agents publics à coopérer avec les organisations non-gouvernementales, les autres organisations pertinentes et les membres de la société civile, afin d'établir des partenariats stratégiques pour atteindre les buts de la présente Convention* », (Article 35). En 2006, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) intitule une de ses décisions : « *Renforcement des efforts visant à lutter contre la traite des êtres humains, notamment à des fins d'exploitation de leur travail, par une approche globale et proactive* »<sup>27</sup>. Dans ce texte, le Conseil ministériel de l'OSCE : « *Prie instamment les Etats participants de promouvoir une approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains sous toutes ses formes par des dispositions nationales, régionales et internationales, une coopération et coordination entre les agents d'application de la loi, les inspections du travail, les unités de protection sociale, les établissements médicaux, les agents d'immigration et des services des frontières, les organisations de la société civile, les services de soutien aux victimes, ainsi que le monde des affaires et d'autres acteurs pertinents, en adoptant également une approche soucieuse de l'égalité entre les sexes* ». On peut encore citer le paragraphe 6° du préambule de la directive de 2011 dont le titre est : « *Concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes* »<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> L'expression est de FOURDRIGNIER M., « De nouvelles formes de « travail ensemble » ? », *Travail emploi et formation*, 2010, n° 9, p. 23.

<sup>26</sup> Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence européenne « La prévention et la lutte contre la traite des êtres humains. Un défi mondial pour le XXI<sup>e</sup> siècle » organisée par l'OIM en coopération avec le Parlement européen et la Commission européenne du 18 au 20 septembre 2002.

<sup>27</sup> Décision MC.DEC/14/06 du 5 décembre 2006.

<sup>28</sup> Directive 2011/36/UE. Ce texte préconise que les Etats « encouragent et travaillent en étroite collaboration avec les organisations de la société civile, et notamment les organisations gouvernementales reconnues et actives dans le domaine concerné, qui viennent en aide aux victimes de la traite, en particulier dans le cadre des actions destinées à orienter les politiques, des campagnes d'information et de sensibilisation, des programmes de recherche et d'éducation, et des actions de formation, ainsi qu'aux fins du suivi et de l'évaluation des effets des mesures de lutte contre la traite ».

Ces textes tendent donc à définir une méthodologie applicable dans tous les domaines associés à la lutte contre la traite des êtres humains, à savoir le développement de liens, de partenariats, de coopérations entre acteurs travaillant sur ces thématiques. Ces liens peuvent être encouragés à une échelle que l'on peut qualifier de « macro », lorsque les textes se réfèrent à une « approche globale de la lutte contre la traite sous toutes ses formes ». Mais ils peuvent également être préconisés à une échelle beaucoup plus restreinte : à propos de l'identification des victimes<sup>29</sup>, de la mise en œuvre de mesures destinées à assurer le rétablissement physique, psychologique et social des personnes<sup>30</sup>, de la prévention<sup>31</sup>, de la collecte de statistiques<sup>32</sup>. On voit donc se dessiner différentes déclinaisons de ladite « approche globale » : une approche globale de la traite ou une approche globale des personnes. Ces deux réalités ne sont d'une certaine manière que difficilement dissociables. On sait en effet que « *le cloisonnement entre les institutions et les professionnels des deux domaines (social et sanitaire) rend difficile sinon impossible la prise en charge globale des personnes et entraîne une discontinuité des interventions* »<sup>33</sup>. Dans l'un et l'autre cas, l'approche globale implique un décloisonnement des relations entre institutions et donc entre les professionnels. Elle oblige ces derniers à travailler ensemble, soit sur une problématique générale, soit sur la situation des personnes. Il sera démontré que la possibilité pour des professionnels de travailler ensemble sur une situation individuelle dépend largement de l'existence d'une approche globale des thématiques concernées.

Ce que désigne l'approche globale des personnes peut être cerné en observant sa construction dans le champ médico-social<sup>34</sup>, avant de se demander dans quelle mesure on retrouve l'une ou l'autre de ces étapes dans le champ de la lutte contre la traite. Historiquement, on identifie dans le médico-social quatre étapes dans la définition des formes de « travail ensemble ».

Tout d'abord, avant les années 80, l'Etat est le principal acteur de l'action sociale. Il en est le « grand organisateur ». La question des droits des usagers ne se pose alors pas. Les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale, apparues en 1964, se définissent de la manière suivante : « *Un service départemental unique est créé dans chaque département : il s'agit d'équiper, de couvrir les départements en assistantes sociales polyvalentes et de les implanter*

---

<sup>29</sup> Article 3 du Protocole de Palerme, 10 1° et 2° de la Convention du Conseil de l'Europe, article 11 4° de la directive 2011/36/UE qui associe la coopération à une identification précoce des victimes.

<sup>30</sup> Article 10, 12, 5° de la Convention du Conseil de l'Europe : « Chaque Partie prend des mesures, le cas échéant et aux conditions prévues par son droit interne, afin de coopérer avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes ou d'autres éléments de la société civile, engagés dans l'assistance aux victimes ».

<sup>31</sup> Article 18 de la directive 2011/36/UE.

<sup>32</sup> Article 19 de la directive 2011/36/UE.

<sup>33</sup> Direction générale de l'action sociale, Rapport 2007, « Décloisonnement et articulation du sanitaire et du social », texte en ligne [http://doc.hubsante.org/doc\\_num.php?explnum\\_id=773](http://doc.hubsante.org/doc_num.php?explnum_id=773) (consulté le 28 août 2017).

<sup>34</sup> FOURDRIGNIER M., « De nouvelles formes de « travail ensemble » ? », *op. cit.*, FOURDRIGNIER M., « Les coopérations, de nouvelles transactions dans le travail social ? », *op. cit.* ; BLOCH M.-A., L. HENAUT, J.-C. SARDAS, et S. GAND, *La coordination dans le champ sanitaire et médico-social : enjeux organisationnels et dynamiques professionnelles*. Etude réalisée pour la Fondation P. Bennot, février 2011, 241 p., METEZEAU P., *Etats généraux du travail social : groupe de travail Coordination interinstitutionnelle entre acteurs*, 2015. (accessible depuis l'adresse <http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Coordinationdesacteurs.pdf>).

*territorialement. La polyvalence devient le pivot d'un travail d'équipe pluridisciplinaire*<sup>35</sup> ». Ensuite, entre 1980 et 2000, apparaissent le partenariat et les réseaux. Le *partenariat* désigne une relation contractuelle entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales, concourant à la réalisation d'un projet par la mise en commun des moyens, matériels, humains et financiers<sup>36</sup>. Ce mode de « travail ensemble » se développe sur un territoire (commissions locales de développement social des quartiers, comités de pilotage des contrats de ville, zones d'éducation prioritaires ...) et notamment dans le champ du développement social. Les *réseaux formalisés* se déploient notamment dans le secteur de la santé, autour notamment de la pathologie du SIDA. « *Les réseaux de soins ont pour objectif de mobiliser les ressources sanitaires, sociales et autres sur un territoire donné, autour des besoins des personnes. Ils visent à assurer une meilleure orientation du patient, à favoriser la coordination et la continuité des soins qui lui sont dispensés et à promouvoir la délivrance de soins de proximité de qualité. Ils peuvent associer des médecins libéraux, d'autres professionnels de santé et des organismes à vocation sanitaire ou sociale. Ils organisent un accès plus rationnel au système de soins ainsi qu'une meilleure coordination dans cette prise en charge, qu'il s'agisse de soins ou de prévention*<sup>37</sup> ». On est donc face à l'émergence de nouveaux modèles d'intervention sociale, que l'on parle de politique sociale territoriale<sup>38</sup>, de travail social territorialisé<sup>39</sup> ou encore social du troisième type<sup>40</sup>. Puis, à compter des années 2000, la référence au partenariat est devenue marginale<sup>41</sup> au profit des équipes de liaison et des formes de coopération. Les *équipes de liaison* sont notamment destinées à rapprocher les institutions et professionnels relevant pour les uns du social et pour les autres du sanitaire. Elles ont notamment émergé dans le champ de l'addictologie. Les *coopérations* sont fortement encouragées par l'Etat<sup>42</sup>. L'article L 312-7 du Code de l'action sociale et des familles prévoit notamment la possibilité de créer des groupements de coopération sanitaire. Ils ont pour finalité de réaliser et gérer des équipements d'intérêt commun et de constituer un cadre d'interventions communes des personnels médicaux et non médicaux. Enfin, la mise en place de dispositifs intégrés a permis le regroupement des organisations des professions sociales avec une concentration des acteurs et une territorialisation des dispositifs.

Néanmoins, aucun de ces modèles ne s'applique réellement à ce qu'on peut observer en France en matière de traite des êtres humains puisqu'il n'existe précisément aucune formalisation ou organisation d'un quelconque processus de travail ensemble.

A l'étranger, certains pays ont mis en place une organisation structurée des rapports entre institutions et ONG au contact des victimes. C'est dès 2004, que la Bulgarie a créé une

---

<sup>35</sup> FOURDRIGNIER M., « De nouvelles formes de « travail ensemble » ? », *op. cit.*

<sup>36</sup> Norme XS0-750 – Mai 1992, AFNOR (Association française pour la norme), cité par *Ibid.* p. 20.

<sup>37</sup> Circulaire DGS/SQ2/DAS/DSS/DIRMI n° 99-648 du 25 novembre 1999 relative aux réseaux de soins préventifs, curatifs, palliatifs ou sociaux.

<sup>38</sup> AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, 2013.

<sup>39</sup> HAMZAOUI M., *Le travail social territorialisé*, Bruxelles, Les éditions de l'université de Bruxelles, 2002.

<sup>40</sup> DONZELOT J., *Face à l'exclusion. Le modèle français - Jacques Donzelot*, Esprit, 1991. 1991, pp. 15-39.

<sup>41</sup> FOURDRIGNIER M., « Les coopérations, de nouvelles transactions dans le travail social ? », *op. cit.*

<sup>42</sup> FOURDRIGNIER M., « De nouvelles formes de « travail ensemble » ? », *op. cit.*, [http://aifris.eu/03upload/uplolo/cv1352\\_197.pdf](http://aifris.eu/03upload/uplolo/cv1352_197.pdf)

Commission nationale de lutte contre la traite, organe interinstitutionnel, qui définit et dirige la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales de lutte contre la traite, tout en assurant la coordination entre les institutions et organisations compétentes<sup>43</sup>. Chaque année, cette Commission élabore un programme national pour la prévention et la répression de la traite, programme approuvé par le Conseil des ministres. Cet organe est rattaché au Conseil des ministres et non à un ministère particulier, ce qui révèle la volonté d'assurer une approche englobant l'ensemble des problématiques que soulève la traite des êtres humains. Si la démarche entreprise semblait exemplaire, le rapport du GRETA, suite à la seconde visite de la Bulgarie, en 2016 souligne les difficultés rencontrées par la Commission nationale de lutte contre la traite, et notamment la très faible fréquence des réunions de celle-ci, du fait d'un contexte politique instable<sup>44</sup>.

En Hollande, une *Task force* a été créée, avec pour but de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains en favorisant une approche plus intégrée, en identifiant les problèmes et en soumettant des propositions de mesures<sup>45</sup>. Initialement, elle était dirigée par le Président du Collège des Procureurs généraux et composée de représentants des ministères compétents, de la police nationale, du maire d'Utrecht, de l'adjoint au maire de Rotterdam, d'un juge et du rapporteur national. Il était demandé à la *Task Force* de coopérer avec la société civile et notamment avec CoMensha, une ONG travaillant avec les victimes de traite des êtres humains. A compter de mars 2011, le mandat de la *Task force* a été renouvelé et cela s'est accompagné d'un élargissement des membres la composant, notamment aux représentants des ministères de la sécurité et de la justice, des affaires étrangères, de l'intérieur et des relations au sein du Royaume, de la Santé, du Bien-être et des Sports, des Affaires sociales et de l'emploi. En outre, l'ONG CoMensha puis la Chambre de commerce sont devenues membres à part entière de la *Task force*. Cette évolution apparaît conforme aux recommandations des institutions internationales, tant une approche globale ou intégrée de la traite oblige à associer les acteurs d'origines diverses aux instances élaborant et mettant en œuvre les dispositions destinées à lutter contre la traite.

En Belgique, un mécanisme d'orientation national a été mis en place au milieu des années 1990 et consacré dans un texte unique du 26 septembre 2008<sup>46</sup> : la « Circulaire relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains ». Ce texte, remplacé depuis par une circulaire du 23 décembre 2016, affirme dans son préambule avoir pour objet d'organiser la « *collaboration pluridisciplinaire entre les différents partenaires concernés en vue d'octroyer le statut de victime de la traite des êtres humains*

---

<sup>43</sup> 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 Bulgarie*, Strasbourg, Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. GRETA (2011)19 p. 12.

<sup>44</sup> GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains - Bulgarie, 2ème visite*, Strasbourg, 2015. GRETA (2015)32, 23 et s. p. 11.

<sup>45</sup> 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 les Pays-Bas.*, Strasbourg, Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2014. GRETA(2014)10.

<sup>46</sup> A ce sujet, voir J-F. MINET, « Le mécanisme d'orientation national des victimes de traite des êtres humains en Belgique et la collaboration entre intervenants », A paraître dans « Ce que travailler ensemble veut dire – Réflexions à partir de la lutte contre la traite des êtres humains », B. LAVAUD-LEGENDRE (Dir.), MSHA, 2019.

*ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains* ». Concrètement, le rôle, les compétences et les interactions entre les acteurs suivants y sont précisément définis : services de police, inspection sociale, office des étrangers, magistrats du ministère public et centres reconnus spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite des êtres humains. En outre, le texte rappelle les objectifs de la politique mise en œuvre : « *assister les victimes de la traite et/ ou des formes aggravées de trafic des êtres humains, renforcer les possibilités de lutter contre les auteurs ou coauteurs de la traite des êtres humains et/ ou de trafic des êtres humains* ».

Ces exemples permettent d'approcher plus précisément ce que peut désigner le « travail ensemble ». La mise en place d'un mécanisme national d'identification ou d'orientation, comme en Belgique, oblige à ce que soit défini dans l'architecture institutionnelle, un « chef de file » qui pourra, « *sur ce territoire, en lien avec toutes les structures d'accueil et dispositifs de coordination, faciliter le processus d'explicitation des offres de service, de prise de conscience des possibilités et des limites de chaque structure et de leur complémentarité ; aider à l'orientation des personnes vers ces différents services en fonction de leur besoin ; faire remonter à qui de droit les besoins non couverts pour faire évoluer l'offre de service ; aider au calibrage entre les soins fournis par le secteur sanitaire, par le secteur médico-social et/ou social et par les familles*<sup>47</sup> ». La compétence et la légitimité de ce « chef de file » sont la condition pour que puissent être dépassées les différences entre les acteurs qui résultent des histoires, des valeurs distinctes et des conceptions non partagées. S'il existe bien en France une Mission pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), rattachée au ministère chargé des droits des femmes, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a souligné dans son rapport 2017 que « *les autorités françaises devraient se doter d'une instance de coordination dédiée exclusivement à la traite des êtres humains, afin d'assurer qu'une attention suffisante est accordée à toutes les formes d'exploitation et à la sensibilisation à celles-ci, et ayant l'autorité la plus grande possible*<sup>48</sup> ».

On l'a compris, pas d'avantage qu'une instance de coordination se consacrant exclusivement à la traite, il n'existe en France de mécanisme d'identification ou d'orientation et ce, malgré les préconisations déjà évoquées des textes internationaux et plus spécifiquement la recommandation faite à la France par le Comité des parties suite à la visite du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe (GRETA). Parmi les mesures nécessitant une action immédiate, est mentionné : « *le renforcement de l'approche multidisciplinaire de l'identification des victimes, en instaurant un mécanisme national d'orientation qui définisse le rôle à jouer et la procédure à suivre par l'ensemble des acteurs qui peuvent être amenés à avoir des contacts directs avec des victimes de la traite, notamment les inspecteurs du travail et les ONG spécialisées*<sup>49</sup> ».

---

<sup>47</sup> BLOCH M.-A., L. HENAUT, J.-C. SARDAS, et S. GAND, *La coordination dans le champ sanitaire et médico-social : enjeux organisationnels et dynamiques professionnelles*, op. cit. p. 95.

<sup>48</sup> COMITE DES PARTIES A LA CONVENTION CONTRE LA TRAITE DU CONSEIL DE L'EUROPE, « Recommandation CP(2017)28 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France ».

<sup>49</sup> *Ibid.* Mesures devant être mises en œuvre avant le 15 octobre 2018.

Les limites de la structure institutionnelle existante n'empêchent pas qu'on observe, au cas par cas, tel ou tel élément traduisant une dynamique de « travail ensemble ». On retrouve également certaines des étapes identifiées dans le domaine sanitaire et social. Il est fréquent que les travailleurs sociaux des associations spécialisées travaillent de manière polyvalente. De manière ponctuelle, des conventions de partenariats vont être conclues entre telle et telle structure sur un territoire donné... Simplement les conventions bilatérales de partenariats, de dispositifs de coordination, de réseaux... sont le résultat d'initiatives ponctuelles et locales. On retiendra en ce sens, la mise en place par le parquet de Paris d'un dispositif spécifique de signalement des prostituées mineures nigérianes. Ce dispositif contourne la procédure instituée par la Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP<sup>50</sup>), cellule qui centralise tous les signalements de mineurs en danger au sens de l'article 375 du Code civil. Une adresse mail dédiée a été créée pour recevoir les signalements émanant des associations. Sur cette base, et dans le cadre de relations de confiance très fortes, le parquet décide de prendre une ordonnance de placement sous la label « victime de traite des êtres humains » sans procéder à sa propre évaluation de la minorité. Il s'appuie exclusivement sur les éléments transmis (physique, comportement, attitude...). Cette ordonnance permet le placement de la mineure pendant 8 jours avant la saisine du juge des enfants. Pendant ce délai, le réseau « Mineurs non accompagnés » de l'Aide sociale à l'enfance est sollicité en vue d'un placement en foyers. En coopération avec la Mission Interministérielle pour la Protection des Femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), des financements ont permis l'éloignement des mineures du territoire parisien *via* leur placement dans des foyers adaptés. Par ailleurs, des relations ont également été développées avec l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) pour permettre que soient reconnues mineures celles d'entre elles qui avaient déposé une demande d'asile en tant que majeures. Une fois que le lien de confiance avec le mineur est créé, le travail vise à lui permettre de témoigner dans le cadre de l'enquête pénale. L'expérience décrite illustre ce que peut être une coopération en termes de fonctionnement. Face à des problèmes donnés, une solution concrète est recherchée. Chacun doit alors ajuster « *son action en reconnaissant la place de l'autre et en tenant compte de ce que l'autre, parfois, lui apprend*<sup>51</sup> ».

Le « travail ensemble » peut ne pas être formalisé par une convention, mais renvoyer simplement à un jeu de transactions, d'arrangements internes, d'échanges plus ou moins clandestins, de connaissances interpersonnelles se traduisant par des modes de relations plus informels. Ces échanges pourront prendre différentes formes. Le concept de « transaction sociale », renvoie au « *développement de collaborations entre des acteurs ayant des références, des logiques et des intérêts différents, par des processus complexes, passant alternativement par des conflits, des négociations, des ajustements, des compromis et la*

---

<sup>50</sup> DHERVILLY L., « Le cas particulier de la protection des victimes mineures », *Actes du 27ème séminaire du dispositif Ac.Sé*, 2017, coll.« La traite nigériane en France : évolution du phénomène et des pratiques professionnelles ». p. 8 et s.

<sup>51</sup> FOURDRIGNIER M. et P. LYET, « Coopération and collective expertise in the field of rare disability », Paris, France, 2015. - hal-01187945 - p. 7.

<sup>52</sup> FOURDRIGNIER M., « Les coopérations, de nouvelles transactions dans le travail social ? », *op. cit.*

*construction d'accords*». L'un des fondateurs de ce concept, Jean Rémy indique à cet égard : « Cette transaction sociale englobe la négociation et la dépasse. La négociation suppose un temps et un espace, où les acteurs en position conflictuelle se rencontrent formellement en vue d'aboutir à une décision plus ou moins favorable à l'un ou à l'autre. La transaction est un processus plus diffus et moins formel. En ce sens, elle précède la négociation, l'environne et la continue (...). C'est quelque chose qui se déroule dans le quotidien et qui prend un certain temps, sans que ce temps soit déterminé à l'avance ». En s'appuyant sur l'étude de deux expériences conduites en 2000, Philippe Lyet indique : « Les dynamiques ne reposent pas sur des procédures qui contraignent les acteurs, mais sur un partage de valeurs, d'objectifs et de méthodes qui débouche sur l'émergence d'un ordre local. Les acteurs y développent une identité qui concilie bien leurs attentes et celles de leurs collaborateurs et ils la revendiquent. Les désaccords existent mais ils ne débouchent pas sur des conflits. Ils permettent de discuter des orientations communes qui emportent au final l'adhésion relativement consensuelle des acteurs ».

Il va ainsi être possible d'identifier la manière dont s'organisent en France les relations entre professionnels au contact des victimes de traite. En l'absence de mécanisme d'identification et d'orientation des victimes, il n'existe au mieux que des expériences ponctuelles, locales qui répondent à leur manière à l'« injonction de coopération » évoquée. Mais le développement de ces embryons de « travail ensemble » risque d'être illusoire tant que ne sera pas engagée une démarche de décloisonnement des champs des politiques publiques concernés. En d'autres termes, on en revient à la nécessité de penser une politique publique intersectorielle ciblant la traite des êtres humains. Par un effet de trompe-l'œil, on peut avoir le sentiment que ce travail a été engagé avec l'adoption en 2016 de la « loi de lutte contre le système prostitutionnel » qui assimile la traite à une catégorie de violences faites aux femmes<sup>56</sup>. Cette évolution s'inscrit de manière cohérente dans l'histoire de la lutte contre les violences conjugales qui, au cours de ces 40 dernières années, se traduit, du point de vue qui nous intéresse, par une logique expansionniste dans le cadre de laquelle différentes thématiques ont été absorbées<sup>57</sup>. Ainsi, le cinquième Plan, dit « Plan de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes », 2017-2019, a pour priorités de « Consolider le parcours de sortie des violences des femmes victimes, Répondre à la diversité des situations, des territoires et des formes de violences et Prévenir les violences en luttant contre le sexisme et la récurrence » et l'un des objectifs affichés est de « Lutter contre le système prostitutionnel et accompagner les bénéficiaires du parcours de sortie de la prostitution »<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> LYET P., « Les transactions partenariales dans le travail social : des institutions incertaines », *Pensee plurielle*, 4 novembre 2016, n° 43, n° 3, p. 15-22.

<sup>54</sup> REMY J. et J. FOUART, « La transaction : une manière de faire de la sociologie », *Pensee plurielle*, 2013, n° 33-34, n° 2, p. 35-51.

<sup>55</sup> LYET P., « Les transactions partenariales dans le travail social », *op. cit.* p. 18.

<sup>56</sup> Loi du 13 avril 2016, n° 2016-444.

<sup>57</sup> Le quatrième plan comprenait trois priorités : organiser l'action publique autour du principe selon lequel aucune violence déclarée ne doit rester sans réponse, protéger les victimes et mobiliser l'ensemble de la société.

<sup>58</sup> C de l'axe II dudit Plan.

Mais en réalité, le dépassement de la logique sectorielle ne peut se décréter purement et simplement sans procéder au préalable à un travail de définition d'objectifs communs, d'identification d'acteurs transversaux, d'élaboration d'outils adaptés... A défaut, on en arrive à des incohérences qui entravent l'action entreprise. L'intégration de la traite des êtres humains dans le champ des violences faites aux femmes revient à assimiler la situation des victimes de traite à celle des prostituées agissant pour leur propre compte, ce qui procède d'un amalgame dommageable. En outre, cette intégration écarte les faits subis par les hommes mais également, les formes d'exploitation autres que sexuelle. Juridiquement, l'assimilation de la traite à une violence faite aux femmes est contraire à l'engagement de la France de développer la lutte contre le travail forcé et plus largement, les formes d'exploitation autres que sexuelles<sup>59</sup>. L'absence d'élaboration d'un cadre juridique englobant l'ensemble des faits inclus dans l'infraction de traite et l'absence de définition d'objectifs à atteindre font obstacle à la mise en œuvre d'une approche globale.

C'est au regard de ces éléments qu'a été entrepris le présent état des lieux sur la manière dont s'est construite l'action publique dans le domaine de la lutte contre la traite. Conformément à l'approche retenue par Clara Bourgeois<sup>60</sup>, il a semblé essentiel d'aborder la question en travaillant non seulement sur la manière dont les textes enjoignent aux acteurs de développer une approche globale, mais également en identifiant la manière dont les éventuels partenariats ou coopérations se mettent en œuvre formellement et dont ils se déclinent sur le terrain.

Les enquêtes de terrain ont été réalisées sur la région de Bordeaux, présentée lors des travaux préparatoires à l'élaboration de la loi de lutte contre le système prostitutionnel, comme mettant en œuvre une démarche exemplaire<sup>61</sup>. Nous avons donc procédé à 29 entretiens de type semi-directifs avec des acteurs associatifs ou institutionnels au contact de potentielles victimes de traite des êtres humains ainsi qu'à deux entretiens avec des acteurs ayant des responsabilités décisionnaires en matière d'élaboration de la politique locale de lutte contre la traite des êtres humains. Les acteurs rencontrés ont été sélectionnés à partir des partenaires identifiés par les deux associations spécialisées travaillant spécifiquement avec les victimes de traite des êtres humains : l'association IPPO dont le public est constitué de personnes en situation de prostitution et l'association RUELLE qui cible les victimes de toutes les formes d'exploitation. La liste des acteurs rencontrés a été complétée par l'étude du maillage des acteurs sociaux, médicaux et juridiques. Par ailleurs nous avons procédé à 10 entretiens avec des personnes incarcérées pour des faits de proxénétisme, qui avaient préalablement été elles-mêmes exploitées dans le cadre de parcours de traite des êtres humains. Le but était de mieux comprendre certains des éléments conduisant les personnes à accepter ou à se soumettre aux formes d'exploitation et d'identifier avec elles les professionnels avec lesquels elles ont pu être en contact. Enfin, nous avons mis en place quatre ateliers de réflexion rassemblant des acteurs locaux au contact de victimes de traite. Les ateliers réalisés entre mars et novembre

---

<sup>59</sup> BIT, P 029, Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé, 1930.

<sup>60</sup> BOURGEOIS C., « Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés », *op. cit.* p.71, « *En ce sens, la politique publique ne se limite pas uniquement au texte légal qui l'encadre (et le contexte dans lequel il a été rédigé). C'est aussi la manière dont elle se met en place et se décline sur le terrain* ».

<sup>61</sup> Voir le Rapport AN 3334, p.152.

2015 ont porté sur les thèmes suivants : Parcours des victimes à leur arrivée sur le territoire en fonction de leur origine géographique – Elaboration d'un annuaire sur les acteurs locaux / Comment identifier les victimes de traite ? - Quels indicateurs ? Quelle place donner au discours de la personne ? Que faire ou dire lorsqu'on la soupçonne de cacher une situation d'exploitation ? Peut-on ou Doit-on "coller l'étiquette de victime" - au sens juridique - sur une personne qui ne se qualifie pas comme telle ? / Dans quel but identifier les victimes ? / Travail sur la maquette du guide. Ces ateliers ont rassemblé des personnes issues des associations généralistes ou spécialisées sur la traite, un fonctionnaire de la Sûreté départementale, un agent de l'OFII et un conseiller en insertion du SPIP. En outre, nous avons travaillé sur des sources issues d'une autre recherche qui portait sur les dispositifs d'accompagnement des mineurs victimes de traite des êtres humains exploités en France<sup>62</sup>. Dans ce cadre, 70 situations de mineurs identifiés comme ayant subi des faits d'exploitation ont été étudiées. Ces situations ont été reconstituées sur la base d'entretiens réalisés auprès de 46 professionnels rencontrés entre septembre 2014 et mai 2015 et de la consultation de 80 dossiers judiciaires (assistance éducative et droit pénal) concernant 13 mineurs.

S'il est vrai qu'une approche de l'action publique aurait pu englober un travail sur les représentations des agents<sup>63</sup>, cette dimension a été écartée. A ainsi été mis en évidence le fossé existant entre d'une part, une injonction de mise en œuvre d'une approche globale affirmée au niveau national et supra-national et d'autre part, la situation observée se caractérisant par un cloisonnement du travail des acteurs, cloisonnement que l'actuelle assimilation de la traite des êtres humains à une forme de violence faite aux femmes ne permettra pas de remettre en cause pour toutes les formes d'exploitation autres que sexuelles.

Ainsi, il sera démontré que le défaut d'approche globale de la traite (1<sup>ère</sup> partie) a pour effet l'absence d'approche globale des victimes (2<sup>ème</sup> partie).

## 1<sup>ère</sup> partie - Le défaut d'approche globale de la traite

La chute des régimes communistes, les crises politiques, la corruption, sont autant de facteurs qui associés au développement des moyens de transports et des nouvelles technologies ont provoqué une explosion des mobilités. Or, incontestablement, les pratiques criminelles ont également connu cette évolution. Dès lors, les modes de régulation antérieurs à cette évolution ne suffisent pas à endiguer des pratiques qui, par nature, franchissent les frontières.

---

<sup>62</sup> Cette recherche, conduite sur une commande et en partenariat avec l'ONG ECPAT France a donné lieu à la publication : LAVAUD-LEGENDRE B. et A. TALLON, *Mineurs et traite des êtres humains en France: de l'identification à la prise en charge: quelles pratiques? quelles protections?*, Paris, Chronique sociale, coll.« Comprendre la société », 2016.

<sup>63</sup> On doit « considérer l'action publique comme le produit des pratiques et représentations des agents qui y sont engagées, ces pratiques et représentations étant déterminées par les caractéristiques sociales, les intérêts, la position objective de ces agents, et donc la structure des relations qui les unissent » DUBOIS V., « Les champs de l'action publique ». halshs-00498020 p. 5

C'est dans ce contexte que l'on a assisté à une mobilisation politique, et internationale et nationale, autour des pratiques criminelles consistant à recruter des personnes en vue de leur exploitation, pratiques qualifiées de traite des êtres humains. Cette mobilisation s'est traduite par une régulation normative des faits (Chapitre 1). Dans le prolongement, et face à la quantité et à la gravité des enjeux, est apparue la nécessité de mettre en œuvre une politique « globale, multidisciplinaire et efficacement coordonnée » pour aborder ces pratiques dans leur complexité (Chapitre 2).

## **Chapitre 1 : La régulation normative de la traite des êtres humains**

Le premier texte juridique de référence en matière de régulation de la traite est le Protocole dit de Palerme, adopté en 2000<sup>64</sup>. Si de nombreux textes l'ont suivi<sup>65</sup>, l'analyse montre que la traite a été intégrée parmi les différents champs de politiques publiques existants sans que les objectifs, le public ciblé, les outils et les acteurs nécessaires à la mise en œuvre de l'action aient fait l'objet d'une réflexion spécifique. Ce point ne va pas sans poser de difficulté, ainsi que le montre l'étude du cadre normatif à l'échelle internationale (§1) et nationale (§2).

### **§1) L'élaboration du cadre normatif international**

L'approche historique montre que les institutions internationales ont un temps hésité avant de délimiter précisément les pratiques devant être sanctionnées et d'adopter, dans le Protocole de Palerme, une définition juridique internationale de la traite. Les textes qui ont suivi portent sur des domaines aussi divers que la protection des frontières, la lutte contre le blanchiment, la répression des infractions pénales, la protection des droits de l'homme....

#### ***La construction d'une définition internationale de la traite***

La notion de traite des êtres humains, ou plus précisément de traite des esclaves, apparaît en 1814, pour connaître une certaine vitalité au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>66</sup>. En 1926, la Convention

---

<sup>64</sup> Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la criminalité organisée, dit Protocole de Palerme, 15 novembre 2000, Recueil des traités, vol. 2225, n° 39574.

<sup>65</sup> Convention du Conseil de l'Europe consacrée à la lutte contre la traite des êtres humains, 16 mai 2005, Série des Traités du Conseil de l'Europe, n° 197, directive 2004/81/CE du 29 avril 2004, 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004, relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers, victimes de la traite des êtres humains ou ayant fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine, et qui coopèrent avec les autorités compétentes et directive 2011/36/UE du 5 avril 2011, (remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI), Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011, concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, remplaçant la décision-cadre 2001/629/JAI du Conseil.

<sup>66</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., « De la traite des noirs à la traite des êtres humains », *Archives de philosophie du droit*, décembre 2011, n° 54, p. 285-308. L'expression apparaît dans le premier Traité des Paris unissant la France et la Grande Bretagne, Traité du 30 mai 1814. Article additionnel, accessible à l'adresse : [www.gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k93785p/f27](http://www.gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k93785p/f27), puis dans la Déclaration du Congrès de Vienne du 8 février

de la Société des Nations<sup>67</sup> la définit comme « *tout acte de capture, d'acquisition ou de cession d'un individu en vue de le réduire en esclavage, tout acte d'acquisition d'un esclave en vue de le vendre ou de l'échanger, tout acte de cession par vente ou échange d'un esclave acquis en vue d'être vendu ou échangé, ainsi qu'en général tout acte de commerce ou de transport d'esclaves*<sup>68</sup> ». La traite désigne alors les pratiques tendant à faire commerce d'individus réduits en esclavage. Pour ce qui est de l'esclavage, la même Convention le qualifiait dans les termes suivants : « *l'état ou la condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux*<sup>69</sup> ». Les rédacteurs de ladite Convention entendaient en effet faire disparaître « *des législations écrites ou des coutumes tout ce qui prévoit l'existence sur une personne en faveur d'une autre personne privée, de droits de la même nature que ceux qu'un individu peut avoir sur d'autres choses*<sup>70</sup> ». La Convention avait alors pour objectif de faire disparaître toute forme d'esclavage juridiquement encadré.

De fait, le contexte juridique a évolué au cours du XX<sup>ème</sup> siècle et notamment après la seconde guerre mondiale, puisque les formes d'esclavage juridiquement encadrées ont très majoritairement disparu<sup>71</sup>. Telle est vraisemblablement la raison pour laquelle entre les années 70 et la toute fin des années 1990, les textes se référant à la traite ne ciblaient que les actes préparant l'exploitation sexuelle et spécifiquement celle des femmes et des enfants, comme si la disparition des formes d'esclavage juridiquement encadré signifiait la disparition de tout esclavage de fait. Prenant acte de cette évolution, les juges de la Cour européenne indiquent

---

2015, Annexe n° 15 de l'Acte final du Congrès de Vienne intitulée : « La déclaration des puissances sur l'abolition de la traite des nègres », 8 février 1815 (p. 302 de l'acte final). Le texte fut signé par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse et la Suède, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k91227n/f313.image>.

<sup>67</sup> Convention relative à l'esclavage de la Société des Nations, 25 septembre 1926, disponible à l'adresse, [www2.ohchr.org/french/law/esclavage/htm](http://www2.ohchr.org/french/law/esclavage/htm)

<sup>68</sup> Cette définition sera très largement reprise à l'article 7 de la Convention supplémentaire des Nations Unies relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage du 7 septembre 1956 : « *tout acte de capture, d'acquisition ou de cession d'une personne en vue de la réduire en esclavage, tout acte d'acquisition d'un esclave en vue de le vendre ou de l'échanger, tout acte de cession par vente ou échange d'une personne acquise en vue d'être vendue ou échangée, ainsi qu'en général tout acte de commerce ou de transport d'esclaves, quel que soit le moyen de transport employé* ».

<sup>69</sup> Article 1 1° de la Convention. De 1926.

<sup>70</sup> Rapport de la 6<sup>ème</sup> Commission de la société des Nations à l'assemblée de 1926 à propos de l'article 2. Voir également le rapport de la Commission temporaire de l'esclavage de 1925 : « *La commission a décidé que les cas isolés de contraventions aux lois concernant l'esclavage relevaient des juridictions pénales des pays intéressés et que son attention devait être dirigée principalement vers les formes de servitude qui étaient reconnues et tolérées par les gouvernements ou que ceux-ci éprouvaient des difficultés à faire cesser immédiatement* ».

<sup>71</sup> Pour établir davantage de nuances, il faudrait se référer aux rapports du Bureau international du travail sur l'application de la Convention n° 29. Par exemple, Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, du 2 juillet 1998. Ce texte est accessible sur le site [www.ilo.org](http://www.ilo.org), consulté le 18 janvier 2019. Voir également, sur l'évolution du droit dans travail dans les colonies, CROM J.-P.L., P. AUVERGNON, K. BARRAGAN, D. BLONZ-COLOMBO, M. BONINCHI, A. CLEMENT, S. COUDERC-MORANDEAU, D. CONNES, B. DUBOIS, A. EMANE, S. FALCONIERI, F. LEKEAL, S. GERARD-LOISEAU, C. PERNET, F. RENUCCI, et D. TAURISSON-MOURET, « Histoire du droit du travail dans les colonies françaises (1848-1960) », p. 229. texte est accessible depuis le site, <https://halshs.archives-ouvertes.fr>.

dans l'arrêt *Rantsev contre Chypre et la Russie*<sup>72</sup> que l'exercice des attributs du droit de propriété peut renvoyer à une situation de fait et non de droit. L'esclavage peut alors se définir comme « l'exercice d'un ou plusieurs des pouvoirs attachés au droit de propriété », reléguant au second plan le fondement invoqué, que ce soit un titre de propriété ou, en l'absence de titre, une simple situation de fait.

Il n'en demeure pas moins qu'au cours des années 1970 et 1980, la mobilisation internationale a été principalement consacrée à l'exploitation sexuelle. Lors de la première Conférence mondiale sur l'année internationale de la femme de Mexico en 1975, le Bureau des droits de l'homme des Nations Unies a incité les gouvernements à « mettre fin à la prostitution forcée et à *la traite des femmes* qui sont deux formes d'exploitation ». En 1980, la 2<sup>ème</sup> Conférence mondiale de la décennie des Nations Unies pour la femme fut consacrée à la question de la prostitution et aux autres formes de trafics. Une résolution incitant les États à ratifier la Convention des Nations Unies de 1949 et rappelant les droits des personnes prostituées fut adoptée<sup>73</sup>. Le texte faisait explicitement le lien entre développement, prostitution, exploitation et trafic des personnes. A compter de 1991, cette thématique a pris de l'ampleur. La recommandation n° R(91)11 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe portait sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution, ainsi que le trafic des enfants et des jeunes adultes. Le texte recourt au terme de « trafic » et non de « traite ». C'est également en 1991 que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)<sup>74</sup> s'est emparée de la question, lors de la Conférence de Moscou<sup>75</sup>. Le § 40.7 du Document de Moscou affirme : « *Les États participants (...) vont chercher à éliminer toutes les formes de violences contre les femmes, et toutes les formes de trafics de femmes et d'exploitation de la prostitution, ce qui implique d'assurer une prohibition adaptée contre de tels actes et des mesures appropriées* ». En 1992, un Plan d'action contre la traite des femmes fut élaboré par un groupe d'expert au sein du Conseil de l'Europe. Ce même groupe d'experts a organisé différents séminaires au cours de la décennie des années 1990, dont un consacré au rôle des ONG dans la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle<sup>76</sup>. Pour ce qui est des Nations Unies, le rapport final de la 4<sup>ème</sup> Conférence mondiale sur les femmes ayant eu lieu à Pékin en 1995<sup>77</sup> indique : « *Le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la violence à l'égard des femmes, (...) est invité à*

---

<sup>72</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Rantsev contre Chypre et la Russie* de la CEDH, du 7 janvier 2010 (n°25965/04).

<sup>73</sup> A/CONF.94/35, Copenhague, 1980. Texte disponible à l'adresse : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N80/211/44/PDF/N8021144.pdf?OpenElement> - consulté en septembre 2017

<sup>74</sup> On rappellera que l'OSCE constitue un forum pour les négociations politiques et la prise de décision dans les trois domaines que recouvre la sécurité : humaine, politico-militaire et environnementale.

<sup>75</sup> L'OSCE regroupe 56 États situés en Europe, en Asie centrale et en Amérique. La lutte contre la traite des êtres humains s'intègre, au sein de la sécurité humaine, dans le cadre de la protection des droits de l'homme.

<sup>76</sup> Strasbourg, 1998, Le rapport de ce séminaire est accessible à l'adresse [https://www.doc-developpement-durable.org/file/sante-hygiene-medecine/prostitution/lutte%20contre%20la%20traite%20des%20êtres%20humains-PDF\\_EG\\_NGO\\_SEM\(98\)9%20F.pdf](https://www.doc-developpement-durable.org/file/sante-hygiene-medecine/prostitution/lutte%20contre%20la%20traite%20des%20êtres%20humains-PDF_EG_NGO_SEM(98)9%20F.pdf) consulté le 8 mai 2017.

<sup>77</sup> Conférence ayant eu lieu du 4 au 15 septembre 1995. A/CONF.177/20/Rev.1 pp. 52-60. Le rapport est accessible sur le site un.org.

*examiner d'urgence dans le cadre de son mandat la question de la traite internationale d'êtres humains à des fins sexuelles, notamment la prostitution forcée, le viol, les sévices sexuels et le tourisme sexuel*<sup>78</sup>». Au sein de l'Union européenne, une action commune<sup>79</sup> définit en 1997 la traite comme « *tout comportement qui facilite l'entrée sur le territoire d'un Etat membre, le transit par ce territoire, le séjour sur ce territoire ou la sortie de ce territoire* », aux fins « *d'exploitation sexuelle* », concernant un enfant ou un adulte<sup>80</sup>. Ce texte ciblait donc exclusivement la dimension migratoire et répressive des faits. En effet, la traite des êtres humains relevait à cette date du deuxième et du troisième pilier, c'est-à-dire respectivement des questions de « *politique étrangère, défense et sécurité* » et de la « *coopération policière et judiciaire en matière pénale* »<sup>81</sup>. Le 23 avril 1997 une Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe définit la traite comme « *tout transfert légal ou illégal de femmes et/ou le commerce de celles-ci avec ou sans leur consentement initial, en vue d'un profit économique, dans l'intention de les contraindre ensuite à la prostitution, au mariage ou à d'autres formes d'exploitation sexuelle forcée*<sup>82</sup> ». En octobre 1997, la Déclaration finale du Sommet de Strasbourg<sup>83</sup>, rassemblant les chefs d'Etats du Conseil de l'Europe, mentionne que « *la violence contre les femmes et toutes les formes d'exploitation sexuelle constituent une menace pour la sécurité des citoyens et la démocratie* ». Prévaut donc alors une conception quasiment homogène de la traite désignant les actes préparant l'exploitation sexuelle et ciblant de ce fait les femmes et les enfants comme principales victimes.

Au cours des années 1990, seuls les travaux du Bureau international du travail (BIT) et de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) retiennent une conception différente. L'action du Bureau international du travail est indissociable de la question du travail. C'est donc logiquement sous l'angle du travail forcé qu'il aborde la traite des êtres humains. La Convention sur le travail forcé le définit comme « *tout service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré*<sup>84</sup> ». La Convention sur l'abolition du travail forcé (n° 105), puis le protocole relatif à la Convention sur le travail forcé de 2014 complètent la première<sup>85</sup>. La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail du 18 juin 1998

---

<sup>78</sup> Document précité, § 122.

<sup>79</sup> Action commune du 24/2/1997, 97/154/JAI (JO L 63 du 04/03/1997), adoptée sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'union européenne et qui sera modifiée par la décision-cadre 2002/629/JAI du 19 juillet 2002 (JO L 203 du 01/08/2002). Les termes « action commune » désignent l'ancêtre des « décisions-cadre ».

<sup>80</sup> Lorsque la victime est adulte, l'usage de la contrainte notamment, de violences ou de menaces, de recours à la tromperie, d'abus d'autorité ou de l'exercice d'autres formes de pressions de manière telle que la personne n'a en fait pas d'autre choix que de se soumettre à ces pressions ou à cet abus d'autorité.

<sup>81</sup> Les mesures étaient adoptées sur le mode de la coopération inter-gouvernementale : le droit d'initiative de la Commission pouvait être soit partagé avec les États membres, soit limité à certains domaines spécifiques ; le Conseil devait adopter les mesures à l'unanimité et le Parlement européen n'avait qu'un rôle consultatif.

<sup>82</sup> Article 2.

<sup>83</sup> Cité dans le Document d'information « Lutte contre la traite des êtres humains : l'action du Conseil de l'Europe », CM/Inf(2008)28 du 9 juin 2008, accessible sur le site [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>84</sup> Article 2 1° de la Convention 29 du 28 juin 1930.

<sup>85</sup> Article 1 du Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé.

pose à son article 2 b), le principe de l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire. Le Bureau international du travail considère que l'exploitation sexuelle et la prostitution forcée relèvent du travail forcé ou obligatoire<sup>86</sup>. Parallèlement, le Conseil ministériel de l'OSCE a eu un rôle déterminant dans la conception actuelle de la traite. Il a, en 1999<sup>87</sup>, retenu les éléments suivants pour caractériser la traite : une action (recrutement, enlèvement, transport, achat, vente (...)), un moyen (l'usage de menace, contrainte, abus d'autorité, dette) et enfin un but (servitude involontaire, travail forcé ou pratiques assimilables à l'esclavage (commis ou tenté)). Pour la première fois, la traite ne se limite pas à l'exploitation sexuelle mais englobe bien toutes les formes d'esclavage moderne, servitude, travail forcé...

C'est dans ce contexte global que l'Assemblée générale des Nations unies a annoncé en décembre 1998, la création d'un Comité inter-gouvernemental spécial à composition non limitée chargé d'élaborer une convention internationale générale contre la criminalité organisée, et d'examiner s'il y a lieu d'élaborer des instruments internationaux de lutte contre le trafic des femmes et des enfants, la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu (...)<sup>88</sup>. Le texte ne définissait donc pas les formes d'exploitation susceptibles d'être sanctionnées, mais limitait les personnes les subissant aux femmes et aux enfants. La question des formes d'exploitation devant être sanctionnées s'est immédiatement posée au Comité chargé d'élaborer ce texte, en mars 1999<sup>89</sup>. Il s'agissait alors de savoir si un Protocole additionnel devait être consacré au « trafic des femmes et des enfants », comme mentionné dans le mandat donné par l'Assemblée générale<sup>90</sup> ou au trafic des personnes en général. L'Assemblée générale a décidé que le texte additionnel porterait sur le trafic de tous les êtres humains et en particulier les femmes et les enfants<sup>91</sup>. Le 15 novembre 2000, le Protocole additionnel à la Convention de lutte contre la criminalité transnationale organisée est adopté. Selon l'article 3 de ce texte, « *L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes* ». La traite des personnes, y est définie comme « *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*

---

<sup>86</sup> BIT (2009), Rapport global en vertu du suivi de la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux, Le coût de la coercition, « le concept de travail forcé, questions émergentes, Genève, p. 6 §26.

<sup>87</sup> « Trafficking in human beings : implications for the OSCE », Review Conference 1999 - ODIHR Background paper 1999/3, disponible à l'adresse : <http://www.osce.org/odihr/16709?download=true> (consulté le 8 mai 2018).

<sup>88</sup> Résolution A/RES/53/111 de l'Assemblée générale des Nations unies du 9 décembre 1998.

<sup>89</sup> [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Travaux\\_Prep\\_ebook/Travaux\\_Prep\\_ebook-f.pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Travaux_Prep_ebook/Travaux_Prep_ebook-f.pdf) p. 334 et s. consulté le 5 mai 2017.

<sup>90</sup> §10 de la résolution 53/111 : L'Assemblée générale « *Décide de créer un comité inter-gouvernemental spécial à composition non limitée chargé d'élaborer une convention internationale générale contre la criminalité transnationale organisée et d'examiner s'il y a lieu d'élaborer des instruments internationaux de lutte contre (...) le trafic de femmes et d'enfants (...)* ».

<sup>91</sup> Résolution 54/126, A/AC.254/30 (§34), l'Assemblée générale a prié le Comité spécial de remanier le texte en conséquence. Ce texte est accessible depuis le lien <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V00/526/30/PDF/V0052630.pdf?OpenElement> (consulté en septembre 2017).

*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'infraction sanctionne donc largement, les actes qui préparent l'exploitation définie plus largement que la seule exploitation sexuelle. Néanmoins, on trouve trace des débats évoqués dans le choix retenu en 2004 par la Commission des droits de l'homme de nommer un rapporteur spécial « sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants » pour une durée de 3 ans renouvelable<sup>92</sup>. Tel est aujourd'hui encore le titre de ce dernier.

L'élargissement du spectre des valeurs protégées et des champs de politiques publiques concernées est donc considérable. Si le texte ne permet pas de donner une définition notionnelle de l'exploitation, le caractère non limitatif de l'énumération révèle qu'est sanctionné un certain type de soumission ou de réification de l'être humain dans la relation à celui qui en tire profit. A compter de cette date, la définition du Protocole de Palerme s'impose progressivement. En 2002, le Parlement européen préconisait l'adoption d'une Convention européenne en retenant la seule traite à des fins d'exploitation sexuelle<sup>93</sup>. Il a fallu attendre 2005 pour que le Conseil de l'Europe adopte la Convention contre la traite, qui retient une définition des faits incluant les formes d'exploitation autres que sexuelle. L'extension des formes d'exploitation incriminées élargit considérablement les pratiques prohibées et le profil des victimes potentielles.

Au-delà, l'infraction vise des actes qui se déroulent dans le temps depuis le pays d'origine jusqu'au pays de destination des personnes exploitées. Dès lors, au-delà du consensus sur le fait que « *la traite des êtres humains (...) constitue une atteinte grave aux droits fondamentaux de la personne, et notamment à la dignité humaine* »<sup>94</sup>, on a assisté à une progressive prise de conscience des enjeux soulevés par cette pratique, tant sur le terrain de la politique intérieure que de la politique extérieure. Dans la Déclaration du Millénaire<sup>95</sup>, l'Assemblée générale des Nations Unies évoque la nécessaire intensification de la lutte contre la criminalité transnationale et notamment la traite, dans un paragraphe intitulé « Paix,

---

<sup>92</sup> Résolution 2004/110.

<sup>93</sup> En effet, la recommandation 1545(2002) recourt exclusivement à l'expression « traite des femmes ». En outre, ce texte se réfère explicitement à la Recommandation R(2000)11 du 19 mai 2000 dont l'article 4 indique que le Parlement « engage la Commission à utiliser pleinement, pour combattre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, toutes les possibilités des articles 30, 31 et 34 du traité sur l'Union européenne ».

<sup>94</sup> 96/700/JAI, Action commune du 29 novembre 1996, JO n° L322 du 12/12/1996, pp. 7-10. Voir notamment la Déclaration de Bruxelles, Doc. 14981/02 JAI 280, préc. : « *La traite des êtres humains est un phénomène odieux et inquiétant, comprenant l'exploitation sexuelle forcée, l'exploitation du travail d'autrui dans des conditions proches de l'esclavage, l'exploitation de la mendicité et de la délinquance juvénile, ainsi que l'esclavage domestique* » ; la Décision-cadre 2002/629/JAI du 19 juillet 2002 « *La traite des êtres humains constitue une violation grave des droits fondamentaux de la personne et de la dignité humaine et implique des pratiques cruelles, telles que l'exploitation et la tromperie de personnes vulnérables, ainsi que l'usage de la violence, de menaces, de la servitude pour dettes et de la contrainte* ». La Stratégie en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016 définie dans la Communication du 19 juin 2012 rappelle que la traite constitue une « *violation grave de la liberté et de la dignité des personnes et d'une forme grave de criminalité* », Bruxelles, 19 juin 2012, COM(2012) 286 final.

<sup>95</sup> Résolution du 8 septembre 2000, A/RES/55/2. Le texte est disponible à l'adresse : <http://www.un.org>

sécurité et désarmement ». Le Plan d'action mondial des Nations Unies pour la lutte contre la traite des personnes<sup>96</sup> vise à : « *Condamner inlassablement et fermement la traite des personnes, qui constitue une activité criminelle portant atteinte à la dignité humaine et nuisant au développement, à la paix et à la sécurité et aux droits de l'homme* ».

L'ampleur des thématiques concernées et la difficulté des questions explique que la lutte contre ces pratiques justifie la mobilisation d'un nombre important d'institutions. Le Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains<sup>97</sup> défend la mise en place de relations de coopération et de concertation entre la Plate-forme pour la sécurité coopérative de l'OSCE et les acteurs internationaux compétents<sup>98</sup>. En 2001, un Programme d'action spécial pour lutter contre le travail forcé du Bureau International du Travail associé à cette question le Programme international pour l'abolition du travail des enfants, le Programme en faveur des travailleurs migrants, le Programme de promotion des questions de genre, ... La Déclaration de Bruxelles de 2002<sup>99</sup> affirme la nécessité de renforcer et de faciliter la lutte contre la traite des êtres humains au niveau européen, non sans avoir rappelé l'importance de la mise en place d'un cadre législatif harmonisé et d'une intensification de la coopération. De même, l'initiative mondiale des Nations Unies (UN.GIFT) lancée en mars 2007 par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime associe l'Organisation internationale du Travail, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation internationale pour les migrations, et le Forum mondial sur la lutte contre la traite des êtres humains. Les acteurs mobilisés œuvrent dans le champ de la violation des normes du travail, de la protection des mineurs, des droits de l'homme, des frontières, de la sécurité... Autant de domaines dans lesquels des références normatives ont été adoptées au cours des années 2000.

### ***La multiplication des références normatives à la traite***

Pour limiter les atteintes causées par les pratiques de traite aux valeurs et règles s'imposant dans les sociétés contemporaines, des textes contraignants vont être adoptés. Ils portent donc

---

<sup>96</sup> Plan adopté par une résolution du 12 août 2010, A/RES/64/293.

<sup>97</sup> Décision n° 557 de l'OSCE, Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains, PC. DEC/557, 24 juillet 2003.

<sup>98</sup> Equipe spéciale du Pacte de stabilité, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Organisation internationale du Travail, Organisation internationale pour les migrations, Centre international pour le développement des politiques migratoires, Union européenne, Conseil de l'Europe, Conseil des Etats de la mer Baltique, Initiative de coopération en Europe du Sud-Est, Interpol et Europol.

<sup>99</sup> Ce texte est issu de la « Conférence européenne sur la prévention et la lutte contre le trafic des êtres humains – Un défi mondial pour le XXIème siècle – » des 18-20 septembre 2002, ayant rassemblé les États membres de l'Union, les pays candidats, des pays voisins, les nouveaux États indépendants ainsi que les États Unis et le Canada et la Chine, des organisations internationales, des organisations inter-gouvernementales et des organisations non gouvernementales. Cette conférence avait pour objectif de faire le point sur la situation dans le domaine de la traite et de réfléchir à une politique européenne de lutte contre ce phénomène. Doc. 14981/02 JAI 280. Voir § 16.

sur la protection des victimes, mais également sur la répression pour favoriser la coopération pénale, sur la coopération financière pour favoriser le traçage des fonds et la lutte contre le blanchiment et enfin sur le champ économique via le développement de mesures concernant les obligations des entreprises. L'ampleur des champs concernés est indissociable du nombre conséquent d'acteurs impliqués. La question du travail ensemble va alors prendre de l'ampleur.

En matière de protection des victimes, les Nations unies, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont adopté des textes spécifiques.

Le Protocole de Palerme impose aux Etats la mise en œuvre de mesures en vue d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des personnes victimes, ce qui doit passer par l'obligation de leur fournir un logement convenable, des conseils et des informations sur leurs droits, une assistance médicale, psychologique et matérielle, des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation. En outre, les Etats s'engagent, à l'article 7, à prendre les mesures nécessaires pour permettre aux victimes de rester sur leur territoire à titre temporaire ou permanent lorsqu'il y a lieu. Le rapatriement des personnes est évoqué, que ce soit pour demander aux pays d'origine d'accueillir leurs ressortissants ou pour demander aux pays d'accueil de s'assurer des conditions du rapatriement.

De son côté, l'article 12 de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite demande aux Etats de « *prendre les mesures législatives ou autres pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social* ». Il est précisé qu'une telle assistance comprend au minimum des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance, un hébergement convenable et sûr, une assistance psychologique et matérielle, l'accès aux soins médicaux d'urgence, une aide en matière de traduction et d'interprétariat, des conseils et informations, notamment juridiques, une assistance dans la procédure et un accès à l'éducation pour les enfants.

Enfin la Directive 2011/36 de l'Union européenne oblige les Etats à prendre les mesures nécessaires pour qu'une assistance et une aide soient apportées aux victimes avant, pendant et durant une période suffisante après la clôture de la procédure pénale afin de leur permettre d'exercer les droits qui leur sont conférés par le droit de l'Union. L'article 11 5° indique en ce sens que « *les mesures d'assistance et d'aide (...) apportées aux victimes (...) leur assurent au moins un niveau de vie leur permettant de subvenir à leurs besoins en leur fournissant notamment un hébergement adapté et sûr, une assistance matérielle, les soins médicaux nécessaires, y compris une assistance psychologique, des conseils et des informations, ainsi que des services de traduction et d'interprétation, le cas échéant* ». Sont donc susceptibles d'être sollicités pour mettre en œuvre cette protection, les services sociaux, les acteurs étatiques en charge de l'hébergement, les acteurs juridiques, les médecins, les établissements de formation, les administrations en charge de la régularisation, les services consulaires... Rendre effective cette protection va donc obliger ces différents services à interagir.

Dans le domaine de la répression, le nécessaire développement d'échanges entre des acteurs appartenant à des institutions diverses apparaît également avec évidence à la lecture des textes. L'objet du Protocole de Palerme, tel que défini à son article 2, est de promouvoir la

coopération entre les États Parties en vue d'atteindre les objectifs que sont la protection des victimes et le combat contre ces pratiques criminelles. La dimension transnationale des faits, telle qu'elle résulte de l'article 4, oblige donc les États à développer des formes de coopération pénale pour procéder à leur constatation puis à leur répression. Selon la zone géographique étudiée, le cadre normatif applicable va varier.

La Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, à laquelle est adossé le Protocole de Palerme, fixe un certain nombre de règles essentielles en termes de coopération. Elle s'applique aux 147 signataires en l'absence de traité bilatéral conclu entre deux États. Néanmoins, d'autres textes peuvent fonder cette coopération. Au sein des 47 pays membres du Conseil de l'Europe, on retiendra la Convention européenne d'extradition de 1957, la Convention d'entraide judiciaire de 1959, le Protocole additionnel en matière d'extradition de 1975 et le Protocole additionnel du 17 mars 1978. Au sein des États membres de l'Union européenne, c'est la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide en matière pénale<sup>100</sup> qui constitue le cadre le plus abouti. En vertu du principe de reconnaissance mutuelle, elle autorise les États à faire comme si une décision prononcée par une juridiction d'un État membre émanait de l'État chargé de l'exécuter. On parle donc désormais d'État d'émission et d'État d'exécution, en lieux et places d'État requérant et État requis. Au niveau institutionnel, les faits de traite entrent dans la compétence d'EUROJUST, institution judiciaire chargée d'accompagner, stimuler et encourager la coordination des enquêtes et des poursuites. Par ailleurs, EUROPOL - agence répressive de l'UE - et INTERPOL - organisation internationale de police apportant un soutien technique et opérationnel aux fonctionnaires de 190 pays membres - sont également largement mobilisées sur cette question. En 2016, cette question est suffisamment importante pour justifier la publication par EUROPOL de documents y étant consacrés comme le Rapport de situation sur la situation de la traite des êtres humains dans les pays membres<sup>101</sup>. En outre, la Commission européenne élabore, conformément aux obligations imposées par la directive 2011/36/UE, un rapport régulier sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains. En 2018, il montre l'augmentation du nombre de dossiers de traite ouverts au sein d'EUROPOL, tout en soulignant le faible niveau global de poursuites et condamnations<sup>102</sup>. De son côté, INTERPOL abrite un Groupe de travail qui se réunit une fois par an pour sensibiliser les enquêteurs aux évolutions de cette criminalité organisée.

Dans le prolongement de la coopération pénale, apparaissent la coopération financière et la lutte contre le blanchiment. Parce que les faits se déroulent sur plusieurs pays et génèrent d'importants profits, un cadrage juridique spécifique est nécessaire à la mise en œuvre de mesures de rétorsion financière. C'est pourquoi, comme en matière de coopération pénale, la Convention des Nations Unies de lutte contre la criminalité transnationale organisée impose aux États des obligations spécifiques. L'article 12 leur prescrit notamment l'adoption, dans la

---

<sup>100</sup> La Grèce, l'Italie et l'Irlande ne sont pas parties à ce texte. Néanmoins, la transmission directe des demandes d'entraide reste possible avec ces États dans le cadre de la convention d'application de Schengen du 14 juin 1985.

<sup>101</sup> EUROPOL, *Trafficking in human beings in the EU*, La Haye, 2016.

<sup>102</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Une Europe qui protège: La Commission appelle à poursuivre l'action menée pour éradiquer la traite des êtres humains*, 2018. COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains*, 2017.

mesure du possible, de mesures permettant la confiscation du produit du crime provenant d'infractions visées par la convention ou de biens dont la valeur correspond à celle de ce produit ; la confiscation de biens, matériels et autres instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour les infractions visées par la convention ; l'identification, la localisation, le gel ou la saisie du produit ou des instruments du crime visés par la convention aux fins de confiscation éventuelle ; l'application de pouvoirs de confiscation aux biens transformés ou convertis, au produit du crime mêlé à des biens acquis légitimement (à concurrence de la valeur de ce produit) et aux revenus ou avantages tirés du produit du crime. La Convention demande en outre aux tribunaux ou autres autorités compétentes d'ordonner la production ou la saisie de documents bancaires, financiers ou commerciaux. Il est enfin précisé que les Etats parties ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser de donner effet à cette disposition. Afin de simplifier les procédures de coopération, est requise la mise en conformité des législations des États aux objectifs définis. A défaut, ils ne pourront pas répondre aux demandes internationales de confiscation.

De manière connexe à la coopération en matière financière, apparaît la question spécifique de la lutte contre le blanchiment. Les textes y étant consacrés se réfèrent explicitement au blanchiment de l'argent issu de la traite. Ainsi, la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime<sup>103</sup> définit différentes obligations à la charge des Etats pour assurer le respect des objectifs mentionnés en termes de confiscation, gel et saisie des produits ou biens issus des infractions pénales. Elle évoque notamment la possibilité pour les Etats signataires de rendre obligatoire la procédure de confiscation pour certaines infractions. La traite est au nombre de celles-là.

En outre, la lutte contre le blanchiment est à l'origine de la création d'un Groupe d'action financière (GAFI) qui fixe un certain nombre d'orientations et de recommandations pour favoriser l'identification des flux suspects. Le GAFI est un organisme inter-gouvernemental créé en 1989 qui vise à protéger l'intégrité du système financier international. Ses missions sont donc l'élaboration de normes et la promotion de l'efficace application de mesures législatives réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées. Le Rapport du GAFI *Money Laundering risks arising from trafficking in human beings and smuggling of migrants*<sup>104</sup> se concentre sur le blanchiment d'argent issu de la traite et du trafic de migrants et fournit un certain nombre d'indicateurs pour identifier les fonds d'origine suspecte. Enfin, l'OSCE a publié en 2014, un rapport encourageant la lutte contre le blanchiment d'argent pour combattre la traite<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Varsovie, 16 V 2005, Série des traités du Conseil de l'Europe – n° 198.

<sup>104</sup> Publié en juillet 2011, ce rapport est accessible depuis le lien : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Smuggling%20of%20Migrants.pdf> Consulté le 24 janvier 2019.

<sup>105</sup> OSCE, « Leveraging anti-money laundering regimes to combat trafficking in human beings », publié en 2014, ce texte est accessible depuis le lien <http://www.osce.org/secretariat/121125?download=true> Consulté le 24 janvier 2019.

Le contrôle des frontières est un autre des aspects de la lutte contre la traite ayant justifié l'adoption de mesures spécifiques. Il est abordé à l'article 7 de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite comme un moyen de prévention et de détection. Au sein de l'Union européenne, ce sont les Etats membres ayant des frontières communes avec les pays extérieurs qui sont responsables de ce contrôle. L'Agence FRONTEX coordonne cette surveillance en assistant notamment les Etats membres et en participant à l'enregistrement et à l'identification des migrants (coordination de l'action des gardes-frontières, des opérations maritimes et terrestres). En outre, elle analyse les tendances en matière d'immigration clandestine et d'activités criminelles transfrontalières et transmet ces informations aux Etats et à l'Union européenne. Elle peut également collecter et traiter des données sur des personnes soupçonnées d'activités criminelles (trafics, terrorisme...) ou en situation irrégulière. Un état des lieux sur l'identification des victimes aux frontières de l'Europe est dressé dans le document *Situational overview on trafficking in human beings*<sup>106</sup>. Il préconise notamment le développement de liens avec EUROPOL, INTERPOL et les autorités de poursuite des Etats membres, ainsi qu'une meilleure diffusion, via la mise en place d'un outil spécifique, du profil type des victimes potentielles et des auteurs, et des *modus operandi*. *Situational overview on trafficking in human beings* encourage en outre des actions de formation ciblées tant à destination des transporteurs privés, que des douaniers ou gardes frontaliers. La protection des frontières oblige à s'interroger sur le risque de corruption des fonctionnaires employés dans les consulats, les ambassades, ou aux frontières, que ce soit dans les pays d'origine ou de destination. Si peu de données permettent à ce jour de mesurer l'importance de ce phénomène<sup>107</sup>, la prise de conscience de son existence doit permettre de conduire des travaux pour identifier les professions et les situations à risque.

Au-delà de cette approche de la traite qui peut apparaître aujourd'hui comme classique<sup>108</sup>, on note la volonté émergente d'impliquer les acteurs du monde de l'entreprise à la lutte contre la traite. La croissante implication du secteur privé dans la lutte contre la traite est une évolution majeure de ces dernières années.

En 2011, les Nations Unies ont adopté des « Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>109</sup> ». Ces Principes s'organisent autour de l'obligation des Etats de protéger les droits de l'homme d'une part, et de la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme d'autre part. Dans leur prolongement, la Rapporteuse spéciale des

---

<sup>106</sup> FRONTEX, *Situational overview on trafficking in human beings*, Pologne, 2011. [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Situational\\_Overview\\_on\\_Trafficking\\_in\\_Human\\_Beings.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Situational_Overview_on_Trafficking_in_Human_Beings.pdf) Consulté le 24 janvier 2019.

<sup>107</sup> RUSEV A., *Human Trafficking, Border Security and Related Corruption in the EU*, DCAF a center for security, development and the rule of law, 2013. Accessible depuis le lien : <http://www.dcaf.ch/Publications/Human-Trafficking-Border-Security-and-Related-Corruption-in-the-EU> Consulté le 24 janvier 2019.

<sup>108</sup> Dès 1997, l'Union européenne associait étroitement la lutte contre la traite des êtres humains à la protection des frontières 24/2/1997, 97/154/JAI (JO L 63 du 04/03/1997), action commune adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'union européenne et qui sera modifiée par la décision-cadre 2002/629/JAI du 19 juillet 2002 (JO L 203 du 01/08/2002).

<sup>109</sup> *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: Mise en oeuvre du cadre de référence « Protéger, Respecter et Réparer » des Nations Unies*, Nations Unies, 2011. A.HRC.17.31\_fr

Nations Unies sur la traite des êtres humains a défini en 2015, le principe de diligence, de la manière suivante<sup>110</sup> : « *Le principe de diligence est une composante reconnue des obligations étatiques de prise en compte des agissements d'acteurs privés en prévenant les abus, en protégeant les victimes effectives et potentielles, en punissant les coupables et en mettant des voies de recours à la disposition des victimes. La traite étant le plus souvent le fait de personnes privées, le respect par les États de leurs obligations de diligence en relation avec ces acteurs non étatiques est essentiel à la protection des droits des victimes de la traite. S'agissant de devoirs dictés par les droits de l'homme, les obligations de diligence des États s'appliquent sans discrimination à toutes les personnes sur leur territoire ou sous leur contrôle effectif, et notamment aux citoyens et non citoyens, aux victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, de la traite de main d'œuvre et de la traite pour prélèvement d'organe, ainsi que d'autres formes de traite, et indépendamment du fait que l'État soit celui d'origine, de transit et/ou de destination. Le défaut d'exercice de la diligence voulue n'est pas sans conséquence* ».

Depuis 2014, un groupe intergouvernemental de travail, mandaté par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies (Résolution 26/9), contribue à l'élaboration d'un instrument international contraignant destiné à prévenir les violations des droits humains par les multinationales et les pénaliser en cas de manquement. En octobre 2018, la 4<sup>ème</sup> session du groupe de travail a permis de débattre sur un projet de texte<sup>111</sup>. Juridiquement contraignant, ce texte concerne les entreprises dont l'activité opérationnelle est dotée d'un caractère transnational. Il prévoit de garantir la primauté des droits humains et de l'environnement sur les normes en matière de commerce et d'investissement et de rendre les entreprises et leurs dirigeants responsables (en droit civil, pénal, environnemental, administratif) du respect des droits humains et de la prévention des abus et violations résultant directement ou indirectement de leurs activités, et ce tout au long de leur chaîne de valeur (que ce soient leurs branches, filiales, sous-traitants, fournisseurs, affiliés, co-contractants, financeurs, etc.). Il introduit une obligation de vigilance, ou un mécanisme similaire de « *duty of care* », afin de pouvoir engager la responsabilité légale des sociétés-mères et des entreprises donneuses d'ordre dans la prévention des abus et crimes contre les droits humains. Il reconnaît, au choix de la victime, la compétence judiciaire de la juridiction. Enfin, il prévoit la création d'un mécanisme international ou une cour internationale afin d'éviter les dénis de justice, de faciliter la coopération judiciaire entre États, et d'aider les victimes à saisir les juridictions nationales ou internationales adéquates.

Les institutions européennes encouragent également une l'implication croissante du secteur privé. En 2014, un avis du Comité économique et social européen souligne le rôle du secteur privé dans les formes contemporaines d'exploitation : « Autrefois surtout le fait des États, il (le travail forcé) est aujourd'hui concentré dans l'économie privée et s'accroît du fait de la mondialisation, des migrations, de l'économie informelle et des réseaux mondialisés de la

---

<sup>110</sup> GIAMMARINARO M.G., *Rapport de la rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants*, Genève, 2015. A/70/260.

<sup>111</sup> Site web officiel du Groupe de travail intergouvernemental sur les sociétés transnationales et autres entreprises et sur les droits de l'homme : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx>

criminalité<sup>112</sup> ». Cet avis était destiné à l'Union européenne, aux Etats, aux « entreprises-employeurs », aux investisseurs, aux organisations syndicales ou aux associations. Il insiste en outre sur le rôle des inspecteurs du travail ou des agences de recrutement dans l'action à mener et contribue ainsi à une nouvelle approche des actions destinées à limiter les rapports de soumission sur lesquels repose la traite.

Traduit également cette dynamique la référence aux effets préjudiciables de la traite sur « les individus, la société et l'économie », dans le rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés en matière de lutte contre la traite des êtres humains, publié en 2016<sup>113</sup>. La référence à la violation des règles économiques par les faits de traite apparaît comme récente dans le champ lexical associé à cette question. On peut voir une amorce de cette tendance avec la décision de créer une « Coalition européenne des entreprises contre la traite des êtres humains » dans la Stratégie en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016<sup>114</sup>. Cette coalition avait notamment pour but la protection de la libre concurrence sur laquelle repose l'organisation de l'économie. Si en 2018, à l'échelle européenne, une telle coalition n'a pas encore vu le jour, elle a été créée, sur initiative d'entreprises du secteur privé, à l'échelle mondiale<sup>115</sup>. Dans le « Rapport sur le suivi donné à la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains et définition et nouvelles actions concrètes », la Commission européenne préconise, en 2017, la promotion de pratiques commerciales durables et l'amélioration des conditions de travail dans les pays de production<sup>116</sup>.

Ces différents textes révèlent que les « 4 P » du Plan d'action mondial des Nations unies contre la traite des êtres humains sont désormais insuffisants à décrire les actions devant être conduites en matière de lutte contre la traite, puisqu'il convient d'y ajouter la mobilisation du secteur privé. Cette évolution s'intègre dans la rénovation de l'ambition sociale de l'Union européenne, ambition associée à la protection des personnes et longtemps mise en sommeil au profit d'une approche focalisée sur le fonctionnement du marché<sup>117</sup>. Contrairement à ce que peut laisser penser une première approche, la pertinence de ladite mobilisation ne saurait être limitée aux actions conduites dans le champ de la traite à des fins de travail forcé. Dans le domaine de l'exploitation sexuelle, l'implication d'acteurs privés peut également se poser. On

---

<sup>112</sup> « Combattre le travail forcé en Europe et dans le monde : quel rôle pour l'UE ? », 2014/C 311/05.

<sup>113</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains*, Bruxelles, Commission européenne, 2016. COM (2016)267 final. L'importance croissante de cette thématique se manifeste également au travers du financement par l'Union européenne d'études comme : PARASKEVOPOULOU A., A. FROMM, et N. CLARK, *Regulation of labour market intermediaries and role of the social partners in preventing trafficking of labour* | Eurofound, Londres, Eurofound, 2016. Sur le même thème, voir DOTTRIDGE M., *Emerging good practices by state authorities, the business community and civil society in the area of reducing demand for human trafficking for the purpose of labour exploitation*, Conseil de l'Europe, 2016. *Ibid.* Ce texte est accessible depuis l'adresse <https://rm.coe.int/16806846be>, consulté le 24 janvier 2019.

<sup>114</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016*, Bruxelles, Commission européenne, 2012. COM(2012) 286 final ; Une telle coalition existe aux Etats unis : [gbc.org](http://gbc.org)

<sup>115</sup> *Global business coalition against human trafficking*, GBCAT, [gbc.org](http://gbc.org).

<sup>116</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains*, *op. cit.* (COM(2017)728 final).

<sup>117</sup> Les manifestations de cette ambition ressortent de deux textes notamment : le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la stratégie de politique commerciale, mais également sur le Socle européen des droits sociaux.

pense notamment aux hôteliers, aux particuliers louant des appartements (Airbnb), aux fournisseurs d'accès internet et aux sites permettant la diffusion d'annonces, aux banques permettant le transfert de fonds...

Ce rapide tour d'horizon permet de prendre la mesure des domaines que mobilise la lutte contre la traite des êtres humains et de ce fait, des enjeux en termes de politique publique et de la quantité d'acteurs concernés. De manière cohérente, les orientations identifiées au niveau international ont eu pour effet l'adoption d'un nombre important de mesures visant la régulation de ces pratiques illégales à l'échelle nationale.

## §2) La mise en place d'une régulation nationale de la traite

L'appréhension des faits de traite des êtres humains par le droit français s'est faite dans le prolongement des engagements souscrits à l'échelle supra-nationale. Or, les mesures adoptées se caractérisent par leur éclatement et par leur manque de cohérence, ce que l'on peut expliquer par l'absence de réflexion préalable sur les objectifs à atteindre et les moyens y étant consacrés, soit par le défaut d'élaboration d'une politique publique.

### *L'éclatement des mesures juridiques consacrées à la traite des êtres humains*

A compter de la loi dite de « sécurité intérieure », du 18 mars 2003<sup>118</sup>, incriminant les faits de traite des êtres humains, va se construire, pas à pas, un dispositif juridique destiné à englober les diverses dimensions que recouvre la lutte contre ces pratiques. Seront retenues la répression, la régulation étatique de l'action et la protection des mineurs.

#### La répression des faits

La répression des faits de traite des êtres humains repose sur une incrimination, associée à un régime procédural spécifique relevant de différents services répressifs.

L'incrimination des faits à l'article 225-4-1 du Code pénal, résulte de la loi du 18 mars 2003 : « *La traite des êtres humains est le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit* ». Conformément à la définition du Protocole de Palerme, le consentement de la victime est indifférent à la caractérisation des faits ; le texte définit simplement les actes commis par l'auteur. La loi du 20 novembre 2007 a rajouté la mention « *pour la mettre à sa disposition ou à la disposition d'un tiers* ».

---

<sup>118</sup> Loi n° 2003-239.

Techniquement, il s'agit d'une infraction formelle, si ce n'est d'un délit-obstacle<sup>119</sup> : la répression intervient très en amont sur *l'iter criminis*, avant toute atteinte effective à la valeur juridiquement protégée. En l'espèce, la principale valeur protégée est l'exploitation de la personne. Le seul fait de recruter, transporter, héberger... une personne à cette fin, aux moyens des actes légalement définis suffit à mettre en œuvre la répression.

Avant 2013, l'ensemble des condamnations prononcées en France sous la qualification de traite l'étaient sur le fondement de l'exploitation sexuelle, à l'exception d'un seul jugement survenu en 2007 et portant sur un trafic de bébés<sup>120</sup>. Cette situation a évolué, probablement suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>121</sup> et à l'adoption en 2011 de la directive 2011/36/UE. Les fins susceptibles de caractériser l'exploitation ont été étendues par la loi du 5 août 2013 à la réduction en esclavage, la soumission à du travail ou à des services forcés, la réduction en servitude, le prélèvement d'organes, ce qui a incité les magistrats à sanctionner les formes d'exploitation autres que sexuelle. En outre, ont été intégrés parmi les moyens utilisés par l'auteur, le recours à l'emploi de menace, contrainte violence, manœuvres dolosives (...), la qualité d'ascendant (...) ou de personne ayant autorité sur la victime (...) de l'auteur, l'abus de vulnérabilité (...). La possibilité donnée aux inspecteurs du travail de constater l'infraction de traite des êtres humains avec la loi du 13 avril 2016, dite loi « de lutte contre le système prostitutionnel », révèle également la volonté de sanctionner les faits commis à des fins de travail forcé<sup>122</sup>. Ces différents éléments favorisent la sanction des formes d'exploitation autres que sexuelle. Néanmoins, l'absence de statistiques permettant de connaître la forme d'exploitation visée empêche de disposer d'éléments plus précis sur les formes de traite sanctionnées. La consultation des sites internet du Comité contre l'esclavage moderne ou de l'Organisation internationale contre l'esclavage moderne permet de trouver la trace de procédures dans lesquelles a été effectivement retenue la qualification de traite des êtres humains à des fins autres que l'exploitation sexuelle.

Pour ce qui est du régime procédural, son étude révèle la place de l'infraction de traite dans la hiérarchie des infractions pénales. Cette place peut être déduite à la fois du possible recours à des procédures dérogatoires et du recours des repentis à un régime de protection.

Tout d'abord, la traite fait partie des infractions autorisant le recours aux procédures applicables en matière de criminalité et de délinquance organisée définies aux articles 706-73 et s. du Code de procédure pénale (CPP). L'infraction figure notamment aux côtés des qualifications de meurtre, torture et actes de barbarie, trafic de stupéfiants, enlèvement et séquestration, lorsqu'elles sont commises en bande organisée. L'importance des valeurs violées par ces pratiques criminelles justifie l'atteinte aux libertés individuelles résultant des

---

<sup>119</sup> Sur ces notions, voir PIN X., *Cours - Droit pénal général 2019*, 10ème édition., Dalloz, 2018. § 173 et s.

<sup>120</sup> 13<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Bobigny, 2 février 2007, condamnation d'un trafic de bébés sous la qualification de traite.

<sup>121</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Siliadin c. France* (requête n°73316/01), deuxième section, 26 octobre 2006, Strasbourg.

<sup>122</sup> Article L 8112-2 du Code du travail.

procédures dérogatoires et autorise les enquêteurs à procéder à des écoutes téléphoniques<sup>123</sup>, des surveillances sur tout le territoire national<sup>124</sup>, des enquêtes sous pseudonyme<sup>125</sup>, des gardes à vue élargies<sup>126</sup>, des perquisitions, des visites domiciliaires étendues, des saisies<sup>127</sup>, des interceptions des correspondances par voie de télécommunications<sup>128</sup> ...

La loi « de lutte contre le système prostitutionnel<sup>129</sup> » a en outre complété ce dispositif par des mesures destinées à faciliter la constatation des faits commis via internet. C'est dans ce contexte que les obligations de surveillance, le dispositif de signalement ou le dispositif de filtrage opposables aux fournisseurs d'accès ou d'hébergement pour certaines infractions ont été étendues aux faits de traite<sup>130</sup>. L'obligation de surveillance n'est pas générale. Il s'agit d'une surveillance ciblée et temporaire demandée par l'autorité judiciaire ou faisant suite à une mesure prescrite par décision de justice destinée à faire cesser ou prévenir un dommage. La constatation de l'infraction ne pourra se faire que suite à une demande expresse du parquet. Le dispositif de signalement permet à toute personne de porter à la connaissance des fournisseurs d'accès l'existence de données prohibées. Enfin, le dispositif de filtrage permet de restreindre l'accès à certains services. Il pourrait éventuellement permettre de limiter le nombre de personnes ayant accès à des annonces litigieuses proposant par exemple le recrutement de personnes. Là encore, le recours à ces procédures dérogatoires n'est possible que pour une liste limitée d'infractions dont la traite, ce qui confirme l'importance accordée à la répression de ces faits.

Par ailleurs, le possible accès des repentis à un régime de protection prolonge ce qui précède. L'article 706-63-1 du Code de procédure pénale prévoit en effet que toute personne qui avertit l'autorité administrative ou judiciaire après avoir « tenté de commettre un crime ou un délit », peut bénéficier d'un dispositif de protection lorsque son action a permis de faire cesser l'infraction, d'éviter qu'elle ne produise un dommage ou d'identifier les autres auteurs ou complices. Les personnes visées peuvent ainsi accéder à une protection physique, une domiciliation, voire à une identité d'emprunt suivant une procédure lourde et dont on peut présager qu'elle ne sera appliquée que de manière exceptionnelle. Or, depuis la loi du 13 avril 2016, l'article 706-40-1 du Code de procédure pénale a rendu ces mesures accessibles aux victimes des infractions de traite des êtres humains et de proxénétisme ayant contribué par leur témoignage à la manifestation de la vérité et dont la vie est gravement en danger sur le territoire national. Ces points révèlent la gravité des risques encourus par les victimes de cette infraction.

---

<sup>123</sup> Article 706-95 du CPP.

<sup>124</sup> Article 706-80 du CPP.

<sup>125</sup> Article 706-87-1 et s. du CPP.

<sup>126</sup> Article 706-88 du CPP.

<sup>127</sup> Article 706-89 et s. du CPP.

<sup>128</sup> Article 706-95 du CPP.

<sup>129</sup> Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016.

<sup>130</sup> Voir les articles 6 I 7 alinéa 2 et 6 I 8 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique (n° 2004-575), tels que modifiés par l'article 1 de la loi du 13 avril 2016.

L'étude du régime procédural applicable à la qualification de traite révèle en outre l'absence d'une approche homogène de l'infraction, absence qui ressort de la diversité des services policiers compétents, en fonction des formes d'exploitation. La compétence des services enquêteurs est en effet déterminée par le type d'exploitation. Ainsi, l'Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains (OCRTEH)<sup>131</sup> ne travaille que sur les dossiers de traite à des fins d'exploitation sexuelle<sup>132</sup>. La répression de la traite à des fins d'exploitation par le travail relève de l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI). Les dossiers d'exploitation par le travail lorsque l'exploitation émerge en aval de filières d'immigration clandestine incombent à l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST). L'exploitation prenant la forme de la commission d'infractions est du ressort de l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI). Enfin l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique (OCLAESP) traite des faits de prélèvement d'organes.

Cette répartition des tâches s'explique davantage par des raisons historiques que par un réel choix de politique criminelle. Elle trahit l'absence de réflexion sur la nature de la traite des êtres humains. La substance de l'infraction renvoie à la commission d'un ensemble d'actes visant l'exploitation de la personne quelle que soit la forme qu'elle prenne et c'est cet élément qui justifie qu'elle soit considérée comme une des infractions les plus graves du droit français.

En définissant la compétence des services enquêteurs en fonction exclusivement de la forme d'exploitation, plutôt que du processus préalable, le législateur fait abstraction de la dimension organisée, préméditée et complexe dudit processus. Mutualiser les techniques des services enquêteurs permettrait d'accroître leurs compétences et leurs capacités d'investigation pour chacune des étapes du processus criminel : recrutement, transport, hébergement, phase stricte d'exploitation, techniques de soumission ou de contrainte, transfert de fonds... En effet, ces différentes pratiques sont transversales à toutes les formes d'exploitation mais chacune nécessite des investigations spécifiques, qu'elles portent sur l'exploration du web, la surveillance des communications, le contrôle des faux documents, la coopération pénale internationale, le traçage des fonds, la saisie des biens dans les pays d'origine, le décryptage du discours des victimes malgré leur ambivalence.... Le cloisonnement de la compétence des services enquêteurs limite donc considérablement la possibilité de valoriser les savoirs spécifiques.

L'absence de vision répressive globale du processus d'exploitation est en outre confirmée par le défaut d'implication de différents services spécialisés dans la lutte contre la traite, telle qu'elle ressort notamment des deux exemples suivants. L'exploitation d'un individu à l'issue de son parcours migratoire implique dans la majeure partie des cas le recours à de faux

---

<sup>131</sup> Article D 8-1 du Code de procédure pénale. L'article D 8 du même Code met à la charge des services de police et de gendarmerie l'obligation d'informer ledit office central lorsqu'ils ont en charge une infraction relevant de leur compétence. Voir également le Décret n° 58-1039 du 31 octobre 1958.

<sup>132</sup> Bien que le décret du 31 octobre 1958 ne précise pas que l'office travaille exclusivement sur l'exploitation sexuelle, les fonctionnaires appartenant à ce service précisent bien que la traite à des fins d'exploitation autre que sexuelle relèvent de l'OCRIEST. En outre, le site de la police nationale présentant les différents offices centraux est explicite quant à cette répartition des fonctions. [www.police-nationale.interieur.gouv.fr](http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr)

documents. L'article 47 du Code civil définit une présomption de validité de tout acte d'état civil fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays. Lorsque sa validité est formellement contestée, son évaluation incombe au Bureau de la fraude documentaire de la Direction Centrale de la Police aux Frontières (DCPAF) et aux « référents fraude documentaire » en préfecture. Ces acteurs sont susceptibles de jouer un rôle dans la lutte contre la traite des êtres humains. Pourtant aucun texte ne rapproche directement fraude documentaire et traite des êtres humains.

De même, la page web du ministère de l'économie qui présente les Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) n'évoque pas la lutte contre la traite des êtres humains<sup>133</sup>. Pourtant, le CODAF intervient sur le travail illégal, la fraude à l'identité, la fraude à la résidence... Autant de pratiques courantes en matière de traite. On pourrait multiplier les exemples de ce type. Ils confirment le cloisonnement entre les services au détriment d'une approche globale. En matière d'organisation institutionnelle de la régulation des actions conduites, le constat est comparable.

### La régulation étatique de l'action

Le principal acteur susceptible de jouer un rôle de coordination de l'action en matière de traite des êtres humains est la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains. Créée en 2013<sup>134</sup>, un comité de coordination lui a été associé par un décret du 11 août 2016 (n° 2016-1096). Dans le cadre de la visite du groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la traite (GRETA), cette Mission a indiqué en 2016, préparer une convention-cadre qui définira les contours de la stratégie nationale pour la lutte contre la traite des êtres humains. Signée par des acteurs institutionnels, dont les ministères concernés (intérieur, justice, affaires sociales et santé, affaires étrangères, travail, éducation nationale) et des associations, elle aura notamment pour but de faciliter la création de coordinations départementales. Ces éléments n'ont pas empêché le groupe d'experts de préconiser, on l'a vu, que « *les autorités françaises devraient se doter d'une instance de coordination dédiée exclusivement à la traite des êtres humains, afin d'assurer qu'une attention suffisante est accordée à toutes les formes d'exploitation et à la sensibilisation à celles-ci, et ayant l'autorité la plus grande possible*<sup>135</sup> ». Le GRETA préconise en outre que cette instance ne soit pas placée sous l'autorité d'un ministère particulier mais dépende directement du Conseil des ministres ou du Premier ministre, ce qui permettrait d'asseoir leur autorité et de garantir un fonctionnement interinstitutionnel de l'instance.

Par ailleurs, la question de la traite relève de d'autres champs des politiques publiques, comme la politique de prévention de la délinquance. Celle-ci se met en œuvre à trois niveaux institutionnels et territoriaux, *via* la définition d'une stratégie nationale de prévention de la

---

<sup>133</sup> <https://www.economie.gouv.fr/dnlf/codaf-comites-operationnels-departementaux-anti-fraude>

Consulté le 17 juin 2017.

<sup>134</sup> Décret du 3 janvier 2013, n° 2013-7.

<sup>135</sup> GRETA (2017)17 p. 10 §30.

délinquance, l'adoption par le préfet d'un Plan départemental de prévention de la délinquance et la mise en place d'un Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance sous l'autorité du maire<sup>136</sup>. L'infraction de traite des êtres humains apparaît à ces différents niveaux institutionnels sans qu'on puisse en déduire une approche élaborée de manière globale.

Dans la « Stratégie nationale de prévention de la délinquance (2013-2017) », la traite n'est pas explicitement évoquée, ce qui constitue l'un des indicateurs de l'importance – ou de la non-importance – de la lutte contre la traite comme sujet de politique publique.

Elle pourrait pourtant s'inscrire dans le programme consacré à l'amélioration de la prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales, de l'aide aux victimes et ce, d'autant que les mesures qu'il prévoit répondent aux besoins identifiés en matière de traite des êtres humains : le développement de dispositifs destinés à améliorer la prise en charge des victimes ou l'organisation de partenariats locaux destinés à instituer un pilotage mutualisé apportant des réponses concrètes aux situations repérées. Le texte précise que la politique de sécurité doit être le fruit d'une collaboration étroite entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes. Une meilleure organisation du partenariat est sensée permettre un pilotage mutualisé et apporter des réponses concrètes aux situations repérées.

Différents acteurs sont chargés de mettre en œuvre cette stratégie nationale, ainsi que les politiques publiques y étant associées. Le Conseil départemental de prévention de la délinquance (...) et de lutte contre (...) les violences faites aux femmes, placé auprès du préfet de département, concourt à la mise en œuvre, dans le département, des politiques publiques dans ces domaines. Il examine et donne son avis, conjointement au procureur, sur le projet de Plan départemental de prévention de la délinquance tel qu'arrêté par le préfet. Or, ces Plans départementaux prolongent la stratégie nationale précédemment évoquée. De ce fait, l'absence de référence à la traite dans ce dernier document explique vraisemblablement son absence dans les Plans départementaux que nous avons consultés. Pourtant, dans le même temps, en 2015, la mesure 22 du Plan d'action national contre la traite prévoyait « *un pilotage départemental des interventions contre la traite* », organisé dans le cadre des Conseils départementaux de prévention de la délinquance. L'absence de cohérence et de vision d'ensemble portant les différents textes est donc patente.

Quant aux Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), ils fixent le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans les communes<sup>137</sup>. Les Conseils intercommunaux correspondent à une

---

<sup>136</sup> En vertu de l'article L 132-1 du même Code, le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance. A ce titre, la lutte contre la traite des êtres humains relève de ses compétences.

<sup>137</sup> Voir Articles L 132-4 et D 132-5 du Code de la sécurité intérieure.

échelle plus large. Obligatoires dans les communes de plus de 10.000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible, les CLSPD, présidés par le maire, ont pour objectif de favoriser l'échange d'informations dans le cadre de l'animation du Contrat local de sécurité ou de la Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance. Ils permettent d'associer les acteurs institutionnels (préfecture, parquet, conseil général, associations, organismes gestionnaires des transports collectifs, du logement...).

Parmi les acteurs en charge des politiques publiques en lien avec la traite, doivent également être identifiés les acteurs issus de la loi de lutte contre le système prostitutionnel. La loi de lutte contre le système prostitutionnel a prévu la mise en place d'instances chargées d'assurer la protection des « *victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains* ». Avec le décret du 28 octobre 2016 ces instances sont devenues les « Commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle », codifiées à l'article R 121-12-6 du Code de l'action sociale et des familles. L'évolution du vocabulaire est significative d'un changement conséquent, puisque l'on est passé en quelques mois d'une instance ayant pour mission la protection des victimes de traite des êtres humains à la restriction du public visé autour des seules victimes d'exploitation sexuelle. Selon l'article L 121-9 du Code de l'action sociale et des familles, elles favorisent « *la cohérence et le développement des politiques de protection et d'assistance en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle* ». Ces commissions sont notamment en charge des parcours de sortie de la prostitution. Elles sont présidées par le représentant de l'Etat, en présence notamment des services de police et de gendarmerie, de représentants des collectivités territoriales, d'un magistrat, de professionnels de santé et de représentants d'associations.

Enfin, le Plan de lutte contre le travail illégal<sup>138</sup> adopté par la Commission nationale de lutte contre le travail illégal pour la période 2016-2018 prévoit la désignation d'un « référent - traite » au niveau des pôles travail de chaque DIRECCTE, afin de sensibiliser les employeurs sur les conséquences du recours au travail forcé et à l'emploi de personnes victimes de traite des êtres humains en lien avec la MIPROF. Il reste néanmoins à ce que de telles désignations soient effectives. En l'état, la lutte contre le travail forcé ou la traite des êtres humains apparaît comme noyée dans la question plus large du travail illégal<sup>139</sup>.

Ce qui précède illustre le manque de cohérence si ce n'est les contradictions entre les logiques à l'œuvre. Restreindre les missions de l'instance départementale à la coordination des actions conduites dans le domaine de la traite aux actes commis à des fins d'exploitation sexuelle revient à ignorer tout un pan des priorités internationales et des engagements souscrits par la

---

<sup>138</sup> Ce texte est accessible à l'adresse [http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/le\\_pnlnti\\_2016-2018.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/le_pnlnti_2016-2018.pdf) (consulté le 10 mai 2017).

<sup>139</sup> Questionné de manière informelle sur ces trois points en avril 2018, un inspecteur du travail de la DIRECCTE Nouvelle Aquitaine indiquait qu'aucune de ces mesures n'avait été mise en œuvre par sa direction, soit plus de deux ans après la publication du Plan.

France – avec notamment l’adoption en 2014 du Protocole additionnel à la Convention 29 de l’OIT sur le travail forcé -, sauf à considérer que d’autres instances prendront en charge la lutte contre le travail forcé. De même, la multiplication des instances ou acteurs référents en fonction des formes d’exploitation ne peut qu’affaiblir l’action conduite. Ces évolutions sont contraires à la volonté affichée de créer une politique publique en matière de lutte contre la traite dans le Plan d’action national contre la traite des êtres humains de 2014.

Enfin, les incohérences du dispositif juridique en vigueur résultent clairement de l’absence de mesures juridiques spécifiques aux mineurs, catégorie de personnes particulièrement vulnérable aux faits de traite. Cet « oubli » trahit en lui-même les limites du fonctionnement existant.

### L’absence de dispositions dans le champ de la protection de l’enfance

Malgré la priorité affirmée dans le Plan d’action national contre la traite d’assurer une protection inconditionnelle des mineurs victimes<sup>140</sup>, aucune mesure visant spécifiquement ce public n’apparaît dans les lois de protection de l’enfance. Les mineurs victimes relèvent donc simplement de la catégorie des mineurs en danger, si l’on est en amont de l’exploitation, ou des mineurs victimes, si l’on est en aval<sup>141</sup>.

Indépendamment de la question problématique de l’absence de mesures juridiques spécifiques à ces mineurs, l’identification et l’accompagnement de ce public spécifique sont à l’origine de difficultés considérables. Pour en prendre la mesure, on peut revenir sur la première difficulté qui porte sur l’évaluation l’âge. Il est aujourd’hui établi par la littérature scientifique que l’expertise osseuse présente d’importantes limites en termes de fiabilité<sup>142</sup>, ce qui n’empêche pas qu’elle continue à être pratiquée. Le 26 juin 2014, la Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme a recommandé, dans un avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national qu’il soit mis fin à la pratique actuelle consistant à ordonner des expertises médico-légales de détermination de l’âge reposant sur des examens physiques du jeune isolé étranger (recommandation n° 2). L’évaluation de l’âge à partir d’un examen osseux, des parties génitales, du système pileux et/ou de la dentition doit être interdite. Les autres manières d’évaluer l’âge d’un mineur sont alors l’expertise documentaire ou la seule conduite d’entretiens avec la personne concernée.

---

<sup>140</sup> Signe de l’importance de cette question, la MIPROF a mis en place depuis juillet 2013, un groupe de réflexion sur l’accompagnement et la protection des mineurs victimes de la traite qui travaille sur la création d’une coordination interdépartementale pluridisciplinaire. Réponse de la France au questionnaire pour l’évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les parties, GRETA(2016)3.

<sup>141</sup> LAVAUD-LEGENDRE B. et A. TALLON, *Mineurs et traite des êtres humains en France*, op. cit.

<sup>142</sup> Voir notamment : Avis n° 88 du Comité national d’éthique pour les sciences de la vie et de la santé, sur les méthodes de détermination de l’âge à des fins juridiques, 23 juin 2005 ; Avis du Haut Conseil de la Santé Publique en date du 23 janvier 2014 : « *La détermination d’un âge osseux ne permet pas de déterminer l’âge exact du jeune lorsqu’il est proche de la majorité légale. La détermination d’un âge physiologique sur le seul cliché radiologique est à proscrire* ».

Pour ce qui est de l'expertise documentaire, la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 demande aux préfets d'y contribuer, notamment en concluant des protocoles avec les présidents des Conseil départementaux, protocoles fixant les modalités de saisine de leurs services aux fins de vérification documentaire<sup>143</sup>. Les référents des préfectures en matière de fraude doivent s'efforcer de répondre aux demandes de vérification au cours des cinq jours de l'accueil provisoire des mineurs par le conseil départemental<sup>144</sup>. Ils peuvent s'appuyer le cas échéant sur les services de la police aux frontières. Un rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales recommande que, moyennant une modification législative, des investigations complémentaires puissent être réalisées grâce à la consultation par les autorités préfectorales des données conservées dans l'Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants Etrangers en France (AGDREF), application qui est sous la responsabilité du ministère de l'immigration. En l'état, l'accès à ces données est réservé aux services de police, de gendarmerie ou encore aux préfectures sans que le cadre juridique ne permette à ces acteurs de transmettre les informations recueillies à des tiers, comme le Conseil départemental compétent en termes de protection des mineurs. Une telle évolution permettrait de donner davantage de moyens en vue de la protection des mineurs plutôt que de limiter les moyens mis en œuvre à la dimension répressive.

Néanmoins, face à un individu susceptible d'être victime de traite des êtres humains et se disant mineur, le choix peut être fait de confier l'évaluation de son âge et de sa situation à des acteurs de proximité qui vont s'appuyer sur des éléments comme l'apparence physique, la crédibilité du discours, le contexte dans lequel le jeune a été rencontré... Telle est la logique du dispositif mis en place par le parquet de Paris et visant la mise à l'abri des mineures nigérianes victimes de traite<sup>145</sup>. Le seul risque encouru est alors qu'une erreur d'estimation ne conduise à protéger une victime se disant mineure alors qu'elle serait en réalité majeure. L'impératif de protection aurait alors primé. Cette expérience territorialement limitée a visiblement fait les preuves de sa pertinence, si l'on en croit le nombre de victimes en ayant bénéficié. Le dispositif comprenant initialement 5 places a été étendu à plus de 50 victimes au bout d'un an<sup>146</sup>. Surtout, contrairement à ce qui est souvent constaté avec les mineurs victimes de traite, les mineures ont globalement largement adhéré aux mesures qui leur étaient proposées, ce qui ressort tant du faible taux de fugues, que du retour de certains professionnels quant à leur implication dans la scolarité. En termes répressifs, il faudra attendre que soient prononcés les jugements des personnes impliquées pour en évaluer les effets. Leur participation à la procédure serait incontestablement un exemple de mise en œuvre d'une approche globale de la traite des êtres humains combinant, protection, répression et au-delà prévention. Il restera également à observer le devenir de ces jeunes. Il est en toute hypothèse incontestable que leur adhésion aux mesures de placement est une première étape incontournable dans leur parcours d'émancipation des groupes d'exploitation.

---

<sup>143</sup> Accessible depuis l'adresse [http://www.textes.justice.gouv.fr/art\\_pix/JUSF1602101C.pdf](http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSF1602101C.pdf) (consulté le 24 janvier 2019).

<sup>144</sup> Durant 5 jours en effet le Conseil départemental héberge les mineurs isolés étrangers et procède à l'évaluation de leur situation - Article L. 223-2 du CASF.

<sup>145</sup> DHERVILLY L., « Le cas particulier de la protection des victimes mineures », *op. cit.* p. 8.

<sup>146</sup> *Ibid.* {Citation}

Les éléments qui précèdent mettent en évidence l'absence de politique publique spécifique à la traite : textes normatifs, plans interministériels, campagnes de prévention, soutien aux acteurs associatifs, décisions contraignantes, mesures s'inscrivant dans un cadre d'action, définition d'un public ciblé<sup>147</sup>... Autant d'éléments qui font défaut à l'arsenal normatif.

### *L'absence de politique publique spécifique à la traite*

Les politiques publiques sont élaborées on l'a vu, autour de logiques soit territoriales, soit sectorielles. Dans ce dernier cas, l'Etat tente d'ajuster, dans la mesure du possible, la reproduction d'objectifs plus globaux concernant la société tout entière<sup>148</sup>.

Les différents secteurs vont s'inscrire dans ce que les politistes qualifient de référentiels, à savoir, « à la fois un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel<sup>149</sup> »<sup>150</sup>. Or, malgré l'affirmation par le Plan d'action national contre la traite (2014-2016), de la nécessité de faire de la lutte contre la traite des êtres humains l'objet d'une politique publique autonome, cette volonté n'apparaît pas dans le dispositif applicable. L'absence de public ciblé, « c'est-à-dire des catégories de personnes concernées par l'action<sup>151</sup> », est sur ce point tout à fait révélatrice. En outre, la scission des mesures consacrées à cette question en deux champs de politique publique distincts confirme l'absence de vision globale.

### *L'absence de public ciblé*

A ce jour, peuvent solliciter des droits spécifiques en invoquant leur qualité de victimes de traite, quatre catégories de personnes : les victimes qui coopèrent avec les autorités étatiques (L 316-1 du CESEDA), celles qui invoquent des faits de traite mais ne peuvent coopérer par crainte des représailles (L 313-14 du CESEDA), les femmes en situation de prostitution (L 121-9 du CASF et L 316-1-1 du CESEDA) ou les demandeurs d'asile, considérés comme particulièrement vulnérables lorsqu'ils sont victimes de traite (L 744-6 alinéa 2 du CESEDA). Pourtant, chacune de ces catégories de victimes dépend de dispositifs distincts donnant accès

---

<sup>147</sup> Voir HERMAN E., *Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales*, *op. cit.* p. 161

<sup>148</sup> MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *op. cit.*

<sup>149</sup> MULLER P., « Référentiel », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-582.

<sup>150</sup> Ce référentiel est constitué de valeurs, normes, algorithmes et images. Les valeurs renvoient aux représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Les normes renvoient aux écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action. Les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie d'action. Quant aux images, elles constituent des vecteurs implicites de valeurs. Elles font sens immédiatement sans passer par un détour discursif. Sur ces notions, voir, BOURGEOIS C., « Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés », *op. cit.*

<sup>151</sup> HERMAN E., *Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales*, *op. cit.*

à des droits différents. En outre, certaines victimes ne relèvent d'aucune mesure spécifique. Le seul fait d'être victime de traite ne suffit donc pas à accéder aux droits prévus. On peut d'ores et déjà en déduire que la protection des victimes de traite en tant que telle n'est pas un objectif politiquement défendu.<sup>152</sup>

Pour ce qui est tout d'abord du régime défini à l'article L 316-1 du CESEDA, il octroie le bénéfice d'un titre de séjour spécifique aux personnes ayant coopéré avec les autorités étatiques. C'est le fait de posséder ledit titre qui leur donne accès à une allocation financière<sup>153</sup>, à un accompagnement social spécifique<sup>154</sup>, à une place en Centre d'hébergement et de réinsertion sociale<sup>155</sup>, à une protection policière en cas de danger<sup>156</sup>, au dispositif national d'accueil des victimes de traite – réservé aux victimes majeures ; Ac.Sé –, à la possibilité de saisir la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions sans avoir à démontrer d'incapacité totale de travail<sup>157</sup>, à l'exemption du paiement des taxes liées à la délivrance, au renouvellement, au duplicata ou à la modification des titres de séjour<sup>158</sup>, à l'accès à une carte de résident de plein droit en cas de condamnation des personnes mises en cause<sup>159</sup>.

Ce dispositif appelle deux remarques. Ne pourront pas obtenir la protection réservée aux victimes de traite celles qui, bien qu'ayant coopéré, n'ont pas obtenu un titre de séjour fondé sur l'article L 316-1. Ce sera le cas pour les victimes originaires de pays de l'Union européenne<sup>160</sup>, pour celles ayant franchi les frontières légalement ou enfin pour celles exploitées au sein de leur propre pays, puisque le droit français ne fait pas dans la dimension transnationale des faits une condition de l'infraction<sup>161</sup>.

En outre, le double conditionnement de la protection des victimes à l'irrégularité de leur situation au regard du séjour pour un ressortissant hors UE et à leur coopération avec les autorités étatiques est contraire aux engagements internationaux de la France et notamment à l'article 12 6° de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite selon lequel « *Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour s'assurer que l'assistance à une victime n'est pas subordonnée à sa volonté de témoigner* ». Il démontre en outre que l'objectif du législateur n'est pas la protection des victimes de traite, mais simplement de celles, en situation illégale sur le territoire, qui ont coopéré alors qu'elles avaient été exploitées par ceux qui les ont aidées à migrer illégalement.

---

<sup>152</sup> MULLER P., « Référentiel », *op. cit.*

<sup>153</sup> Allocation intitulée « Allocation pour demandeurs d'asile », Articles L 744-9 et R. 316-7 2° du CESEDA.

<sup>154</sup> Article R. 316-7 3° du CESEDA.

<sup>155</sup> Article L 345-1 du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>156</sup> Article R. 316-7 4° du CESEDA.

<sup>157</sup> Article 706-3 du CPP.

<sup>158</sup> Article L 311-18 du CESEDA.

<sup>159</sup> Article L 316-1 du CESEDA, alinéa 2.

<sup>160</sup> En effet, les victimes de traite ressortissantes de l'Union européenne qui coopèrent avec les autorités étatiques ne peuvent pas être régularisées sur le fondement de l'article L 316-1 du CESEDA car elles relèvent du Chapitre 1 du Titre II du Livre 1 du même Code. De ce fait, elles ne peuvent bénéficier des droits réservés aux titulaires d'un titre L 316-1.

<sup>161</sup> A l'inverse, on l'a vu le Protocole de Palerme fait de la dimension transnationale des faits un élément constitutif de l'infraction.

Deuxièmement, l'article L 313-14 du CESEDA permet aux victimes en situation illégale qui ne coopéreraient pas de bénéficier d'un titre de séjour pour motif humanitaire à condition d'établir qu'elles craignent des représailles sur leur personne ou sur des membres de leur famille<sup>162</sup>. Formellement, les critères d'accès peuvent sembler largement ouverts. Néanmoins, l'application de ce texte se révèle très aléatoire et rares sont les préfetures qui octroient des titres sur ce fondement<sup>163</sup>. Certaines associations indiquent ne plus présenter de dossier dans ce cadre, en raison de l'absence de réponse octroyée par la préfeture. Quant aux droits octroyés, ils se limitent à l'accès à un titre de séjour. Au-delà, c'est le droit commun qui s'applique. Le régime est donc moins favorable que celui de l'article L 316-1 du CESEDA.

Troisièmement, la loi du 13 avril 2016, dite loi de lutte contre le système prostitutionnel prévoit que des parcours de sortie de la prostitution sont proposés à toute personne victime de la prostitution, du proxénétisme ou de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Leur contenu est défini en fonction de l'évaluation des besoins sanitaires, professionnels et sociaux afin de favoriser les alternatives à la prostitution. L'entrée dans le parcours est décidée par les Commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Le bénéficiaire d'un tel parcours peut accéder à une autorisation provisoire de séjour pour une durée minimale de six mois pour les personnes étrangères avec autorisation de travailler<sup>164</sup>, d'une aide financière<sup>165</sup> et d'un accès facilité à un logement social, à des soins physiques ou psychologiques, à des actions d'insertion sociale<sup>166</sup>. L'objectif visé est très différent de celui de l'article L 316-1 du CESEDA. Il s'agit ici de permettre à des personnes qui se prostituent – que ce soit librement ou non – de cesser cette pratique et non de favoriser la dénonciation de pratiques conduisant à l'exploitation de migrants.

Enfin, la traite apparaît à l'article L 744-6 alinéa 2 du CESEDA sous l'angle de l'identification de la vulnérabilité des demandeurs d'asile. Ceux qui seraient qualifiés de tels peuvent accéder à une protection renforcée, que ce soit au stade de l'accueil ou de l'instruction de la demande d'asile<sup>167</sup>. Ils sont distingués des autres demandeurs qui bénéficieront de la procédure normale. Une fois le statut de réfugié accordé, c'est le droit commun qui s'applique aux victimes de traite. Les limites de ce dispositif apparaissent à la

---

<sup>162</sup> Instruction du ministère de l'intérieur du 19 mai 2015, « relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme » NOR INTV1501995N et article L 313-14 du CESEDA.

<sup>163</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., *Autonomie et protection des personnes vulnérables : le cas des femmes nigérianes se prostituant en France*, [Université de Bordeaux], 2012. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01050850>

<sup>164</sup> Article R 121-12-13 du CASF.

<sup>165</sup> Article R 121-12-13-1 du CASF.

<sup>166</sup> Article R 121-12-11 du CASF.

<sup>167</sup> Selon l'article L 723-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, les dossiers des demandeurs d'asile vulnérables et ayant des besoins particuliers en matière d'accueil sont examinés en priorité. C'est à l'office français de l'immigration et de l'intégration qu'il incombe d'évaluer cette vulnérabilité. Relèvent notamment de cette catégorie, les victimes de traite des êtres humains (L744-6 du CESEDA). J. Pétin, « La vulnérabilité en droit européen de l'asile », Thèse, décembre 2016, Bayonne.

lecture de l'arrêté du 23 octobre 2015<sup>168</sup> qui donne une liste de critères sensés faciliter cette identification. Ces critères portent sur des formes de vulnérabilités visibles<sup>169</sup>, ce qui est rarement le cas pour les victimes de traite des êtres humains.

Ces quatre situations renvoient à trois logiques différentes. Dans la première hypothèse, la protection des victimes vise la répression des activités criminelles consistant à faire franchir les frontières à des personnes pour pouvoir les exploiter ; dans la seconde, la protection des demandeurs d'asile victimes de traite et des personnes qui invoquent un danger sans dénoncer les faits<sup>170</sup> se justifie exclusivement par la sauvegarde des droits de l'homme ; dans la dernière, la protection a pour objectif la diminution du nombre de personnes se prostituant. On constate donc l'hétérogénéité non seulement des critères d'accès aux mesures de protection, mais également du contenu de ladite protection et enfin des objectifs de ladite protection.

Pour être exhaustif dans la définition des mesures de protection accessibles aux victimes de traite, on doit mentionner le dispositif d'évaluation personnalisée des besoins des victimes de la criminalité tel qu'issu de la directive 2012/29/UE, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité. Ce texte vise explicitement huit infractions dont la traite des êtres humains (article 22 §3). En droit français, les critères d'accès à ce dispositif, sont l'importance du préjudice, les circonstances de l'infraction et notamment l'existence d'une motivation discriminatoire, raciste, ethnique, religieuse ou des liens existants entre la victime et la personne mise en cause, la vulnérabilité particulière de la victime ou l'existence d'un risque d'intimidation ou de représailles<sup>171</sup>. Ce texte définit la manière dont les victimes vont être auditionnées, informées, et accéder, le cas échéant, à une protection face à un risque de victimisation secondaire et répétée, d'intimidation et de représailles...

La première étape de toute élaboration d'une politique publique devrait être l'identification du public ciblé, la définition d'objectifs propres et enfin la construction de dispositifs à même d'atteindre ces objectifs. Pour ce qui est du public ciblé, par les mesures de protection en l'occurrence, le Comité des parties à la Convention contre la traite du Conseil de l'Europe a recommandé à la France de « *s'assurer que les efforts d'identification portent sur toutes les victimes de traite quel que soit le motif d'exploitation* », avant de rajouter la nécessité d' « *améliorer l'accès à une assistance et un hébergement spécialisés pour toute victime de la traite quelle que soit la forme d'exploitation et sans conditions de nationalité, y compris pour les ressortissants de l'UE/EEE*<sup>172</sup> ». Les mesures adoptées ne vont pourtant pas dans ce sens.

---

<sup>168</sup> Arrêté du 23 octobre 2015, INTV1523959A.

<sup>169</sup> Hébergement tiers / famille / stable / précaire / femme enceinte / handicap sensoriel / handicap moteur / besoin de l'assistance d'un tiers...

<sup>170</sup> Article L 313-14 du CESEDA.

<sup>171</sup> La loi du 17 août 2015 (n° 2015-993) « portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne » a été complétée par un décret du 26 février 2016 (n° 2016-214). Articles 10-1 et D1-3 à 9 du CPP.

<sup>172</sup> Recommandation CP(2017)28 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France.

## L'émergence de deux champs de politiques publiques

Outre l'identification du public ciblé, le rattachement d'une question à une politique publique résulte de l'existence de plans d'action, cadres juridiques, circulaires ou tous autres documents définissant les objectifs ou le contenu de l'action publique. La traite des êtres humains relève aujourd'hui à la fois de la lutte contre les violences faites aux femmes, mais également de manière plus secondaire, de la lutte contre la fraude.

Selon la Circulaire de la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes du 31 janvier 2017, « *l'accompagnement et la prise en charge des personnes prostituées s'inscrivent aujourd'hui dans le champ plus large des politiques de lutte contre les violences faites aux femmes. (...) La prostitution est considérée comme une violence en soi, plus précisément une violence faite aux femmes dans la mesure où elle les affecte de manière disproportionnée*<sup>173</sup> ». Ce texte a été publié dans le prolongement du 5<sup>ème</sup> Plan de lutte contre les violences faites aux femmes (2017-2019) qui a inclus dans son champ la « lutte contre le système prostitutionnel »<sup>174</sup>. La liste des actes inclus dans ce champ de la politique publique n'a cessé de s'allonger. Au cours de ces dernières années, ont été intégrés la répression des viols commis dans l'espace public (fin de la décennie 70), puis le harcèlement au travail, et les violences commises au sein du couple<sup>175</sup>. Par la suite, le Plan interministériel 2011-2013 de lutte contre les violences faites aux femmes a défendu une approche « totalisante », en ajoutant la prostitution, le mariage forcé, les violences sexistes et sexuelles au travail, les mutilations sexuelles, viols et agressions sexuelles<sup>176</sup>. Enfin, le 5<sup>ème</sup> Plan a englobé, on l'a vu, la lutte contre le système prostitutionnel, et de ce fait la traite des êtres humains à de fins d'exploitation sexuelle. Dès lors, relèvent désormais de ces catégories de violences des pratiques que la loi va qualifier comme telles alors même que les personnes peuvent y adhérer.

La première étape de l'absorption de la traite dans ce champ des politiques publiques remonte à la création, en 2013, de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), auprès du ministre chargé du droit des femmes. La dimension interministérielle ne peut cacher les orientations que révèle le choix de cette tutelle et l'intitulé même de la mission.

---

<sup>173</sup> Circulaire n° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

<sup>174</sup> Ce plan peut être téléchargé à l'adresse suivante : <http://www.familles-enfance-droitsdesfemmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/11/5e-plan-de-lutte-contre-toutes-les-violences-faites-aux-femmes.pdf> (consulté le 16 mai 2017). Voir notamment l'Axe 2 intitulé « Répondre à la diversité des situations, des territoires et des formes de violences » / C – Lutter contre le système prostitutionnel et accompagner les bénéficiaires des parcours de sortie de la prostitution ».

<sup>175</sup> Sur cette classification, voir HERMAN E., *Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales*, op. cit., p. 49

<sup>176</sup> *Ibid.* p. 190.

Par suite, différentes mesures visant les victimes de traite des êtres humains<sup>177</sup> ont été intégrées dans la loi pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes du 4 août 2014 dont l'article 1 affirme : « *L'Etat et les collectivités territoriales (...) mettent en œuvre une politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes selon une approche intégrée* ». Leur rattachement à la promotion d'une plus grande égalité entre les hommes et les femmes mériterait d'être discuté. Le prisme de l'égalité permet d'appréhender l'ensemble des questions sociales. Considérer que la traite des êtres humains repose sur des atteintes à l'égalité tend à mettre l'accent sur les faits subis par les femmes ce qui trahit le contenu précis de l'infraction.

C'est enfin au cours de l'année 2016 que l'absorption de la traite des êtres humains par la problématique des violences faites aux femmes est apparue avec évidence avec l'adoption de la loi de lutte contre le système prostitutionnel. Ce texte appréhende la traite sous l'angle de la seule exploitation sexuelle et ne cible que les femmes victimes. Il a été présenté aux parlementaires dans les termes suivants : « *La prostitution est un phénomène sexué qui contrevient au principe d'égalité entre les hommes et les femmes : en effet si 85 % des personnes prostituées en France sont des femmes, 99 % sont des hommes ; la prostitution est très majoritairement pratiquée par des personnes de nationalité étrangère : à ce jour et depuis les années 2000, près de 90 % des personnes prostituées ne sont pas françaises alors que cette proportion n'était que de 20 % en 1990. Principalement originaires de Roumanie, de Bulgarie, du Nigéria, du Brésil et de Chine, ces personnes sont essentiellement sous la coupe de réseaux d'exploitation sexuelle ; les personnes prostituées sont victimes de violences particulièrement graves qui portent atteinte à leur intégrité physique et psychique* »<sup>178</sup>.

Ce propos repose sur un certain nombre d'approximations qui trahissent la dimension idéologique du propos. Lorsqu'il est affirmé que la prostitution est pratiquée à 90 % par des personnes d'origine étrangère –, il faudrait en réalité préciser : « la prostitution *de rue* est pratiquée à 90 % ... » -. Il n'est pas possible de recenser à ce jour les personnes recrutant leurs clients *via internet*<sup>179</sup>. Quant à l'indication « d'origine étrangère », il faudrait mentionner s'il s'agit de personnes qui se sont prostituées à leur arrivée sur le territoire national ou ayant migré au cours de leur vie, ou enfin descendantes de migrants. L'affirmation selon laquelle il s'agit de « *personnes qui sont le plus souvent sous la coupe de réseaux de traite et de*

---

<sup>177</sup> Dispense des titulaires d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L 316-1 du paiement de certaines taxes et droits de timbres (article 45 de la loi).

Délivrance de plein droit d'une carte de résident en cas de condamnation définitive de la personne (article 46).

Renouvellement du titre de séjour fondé sur l'article L 316-1 durant toute la durée de la procédure pénale, tant que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites (article 48).

<sup>178</sup> Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi, no 1558, p. 9. Ces différents points sont issus de la résolution no 3522, adoptée par l'Assemblée nationale le 6 déc. 2011 (TA no 682).

<sup>179</sup> Rapport Assemblée nationale, fait par Mme Maud Olivier au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi (n° 1437) renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, n° 1558, p. 16-17. Voir également le rapport de l'ONDRP (2016) : Le « racolage en ligne » cache de très nombreux réseaux structurés, allant du schéma mafieux au modèle « familial ». Si ces pratiques sont difficilement évaluables, il apparaît toutefois une augmentation depuis 2011 des agressions, vols et viols commis à l'encontre de prostituées effectuant leurs prestations dans des chambres d'hôtels ». Rapport annuel 2016 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), accessible sur le site de l'INHESJ ([www.inhesj.fr](http://www.inhesj.fr)), p. 12.

*proxénètes organisés et violents* » ne repose pas davantage sur une quelconque donnée scientifique. En l'absence d'éléments sur le nombre de personnes se prostituant, il est *a fortiori* impossible de discriminer la proportion de celles qui sont libres par rapport à celles qui sont sous contrainte.

On peut voir une illustration de l'idéologie ayant présidé à l'élaboration de la loi de 2016, le fait de considérer comme homogènes trois catégories de personnes aux prises avec des problématiques diverses : les personnes se prostituant pour leur compte, les personnes sous la coupe d'un proxénète, c'est-à-dire dont un tiers bénéficie de l'activité et les migrantes sexuellement exploitées à l'issue d'un parcours migratoire organisé par les auteurs de l'infraction de traite. Or, c'est sur la base de cet amalgame que le législateur a défini des mesures susceptibles de les aider à mettre un terme à cette activité<sup>180</sup>, ce qui explique l'inadéquation de certaines mesures aux problématiques sous-jacentes<sup>181</sup>. Au sein des victimes de traite, ces mesures ne sont accessibles, on l'a vu, qu'à celles ayant été sexuellement exploitées. Elles s'inscrivent dans une politique publique destinée non pas à lutter contre la traite, mais bien, contre la prostitution, définie comme une violence faite aux femmes.

En termes institutionnels, les attributions de la « Commission départementale de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle » se limitent à l'exploitation sexuelle. Selon l'alinéa 2 de l'article L 121-9 du Code de l'action sociale et des familles, la Commission a pour mission d'« organiser et coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains »<sup>182</sup>. Ainsi, l'intégration de la traite à des fins d'exploitation sexuelle au sein du champ des violences faites aux femmes est aujourd'hui établie. Elle fait obstacle à toute appréhension globale de l'infraction.

Le second champ de politique publique dans lequel apparaît la question de la traite des êtres humains est celui de la lutte contre la fraude.

En 2014, a été adopté un Protocole du Bureau international du travail relatif à la Convention sur le travail forcé. Ratifié par la France le 6 juin 2016, il est entré en vigueur en novembre 2016. Ce texte vise à renforcer les moyens de prévenir et d'éliminer toutes les formes de travail forcé. Il demande aux États de développer des actions de prévention – sensibilisation, formation des employeurs et des personnes considérées comme vulnérables – et toutes mesures utiles pour identifier, libérer et protéger toutes les victimes de travail forcé ou obligatoire afin de permettre leur rétablissement et leur réadaptation. C'est dans ce contexte que la traite à des fins d'exploitation autre que sexuelle a fait l'objet d'orientations nationales au cours de l'année 2016 dans le « Plan national de lutte contre le travail illégal - 2016-2018 ».

Ce Plan se donne comme objectifs une évolution du cadre normatif européen notamment dans

---

<sup>180</sup> Accompagnement social dans le cadre d'un « parcours de sortie de la prostitution », Article L 121-9 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) ; Aide financière à l'insertion sociale et professionnelle ou bénéfice d'une autorisation provisoire de séjour de 6 mois, Alinéa 3 du II de l'article L 121-9 du CASF.

<sup>181</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., « Quand le législateur se veut pédagogue - Retour sur les objectifs de la loi de lutte contre le système prostitutionnel », *Revue de sciences criminelles*, 2016, p. 725.

<sup>182</sup> L 121-9 du CASF alinéa 2 et R 121-12-6 du CASF.

le domaine des fraudes au détachement en Europe, la lutte contre les fraudes complexes définies comme minant notre économie et remettant en cause notre modèle social et la mise en place d'une véritable stratégie concertée d'intervention et de prévention. Est donc mis au premier plan le respect des règles de la concurrence et ce, même si la protection des droits fondamentaux des salariés et notamment de leur intégrité physique est évoquée dans un paragraphe consacré aux formes les plus graves de travail illégal. Il constate en effet que le détachement peut être à l'origine d'une violation grave de ces droits, notamment du fait du non-respect des mesures de sécurité de la part de l'employeur, du non-respect des salaires minimaux, du non-paiement des heures supplémentaires, du non-respect de la durée du travail, de l'absence de repos minimum quotidien ou hebdomadaire, de l'absence conditions d'hébergement indignes, et de toutes formes d'atteinte à la dignité humaine par le travail. Pour limiter ces pratiques, le Plan prévoit l'adoption de modules de formation des agents de contrôle de l'inspection du travail. Il annonce en outre la désignation d'un « référent-traité » au niveau des pôles travail de chaque DIRECCTE afin de sensibiliser les employeurs sur les conséquences du recours au travail forcé et à l'emploi de personnes victimes de traite des êtres humains en lien avec la MIPROF. Il programme enfin la conclusion d'une convention partenariale sur la lutte contre la traite des êtres humains entre les organisations patronales, les syndicats de salariés et les chambres consulaires.

Le deuxième élément marquant quant à l'intégration de la traite dans la politique publique de lutte contre la fraude est l'adoption de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre<sup>183</sup>. Elle oblige les entreprises de grande taille<sup>184</sup> à établir un plan de vigilance, plan qui consiste à contrôler les sociétés dépendantes économiquement, c'est-à-dire les filiales directes et indirectes, sous-traitants et fournisseurs. Ce plan a vocation à être construit en association avec les parties prenantes de la société, le cas échéant dans le cadre d'initiatives pluripartites au sein de filières ou à l'échelle territoriale. Il comprend notamment l'obligation d'élaborer, de rendre public et de mettre en œuvre un plan de vigilance comportant des mesures propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes aux droits humains et aux libertés fondamentales qui pourraient résulter des activités des sociétés économiquement dépendantes, en France comme à l'étranger. Cette identification doit se traduire par une cartographie de ces risques, mais également par des procédures d'évaluation de la situation des sociétés dépendantes, par des actions d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves, ainsi que par un mécanisme d'alerte et de recueil des signalements établi en concertation avec les organisations syndicales représentatives dans ladite société<sup>185</sup>. Se déploie ainsi une logique de prévention des formes d'exploitation dans le cadre du travail forcé. Pour assurer le respect de ces obligations, peuvent être prononcées une mise en demeure, puis une injonction et enfin la mise en cause de la responsabilité civile des entreprises avec réparation du préjudice que l'exécution des obligations aurait permis d'éviter. Cette action peut être intentée par toute personne ayant un intérêt à agir<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> Loi n° 2017-399.

<sup>184</sup> Sur ce point, voir les seuils définis à l'article L 225-102-4 – I du Code du commerce.

<sup>185</sup> Article L. 225-102-4 I du Code du commerce.

<sup>186</sup> Article L. 225-102-4 I et L 225-102-5 du Code du commerce. En revanche, le Conseil constitutionnel a sanctionné pour non-respect du principe de la légalité des délits et des peines, les dispositions engageant la

Si cette loi revêt une réelle importance au regard de la question abordée dans cette étude, c'est parce que pour la première fois en droit interne, elle met à la charge du secteur privé, et particulièrement des entreprises de grande taille, une obligation en termes de prévention contre ces formes contemporaines d'exploitation, et ce conformément aux orientations des institutions internationales. Cette loi concerne principalement la prévention du travail forcé, mais la question des liens entre acteurs publics et acteurs privés est, dans le domaine de l'exploitation sexuelle, particulièrement importante par rapport aux hôteliers, aux sites d'hébergement sur internet, aux banques, voire aux particuliers louant leurs logements dans le cadre de contrats de type Airbnb. Une logique de prévention du travail forcé est donc en train de se déployer en droit français.

Si une dynamique semble amorcée allant dans le sens de la prise de conscience de la nécessité que le pouvoir politique se saisisse de cette question, force est de constater qu'elle n'en est qu'à ses balbutiements, ainsi que le révèle l'absence de condamnation de faits de travail forcé, servitude ou esclavage par les juridictions répressives<sup>187</sup>. La réponse de la France au Questionnaire GRETA (2016)<sup>3</sup> fait état en 2010 de 103 condamnations pour absence de rémunération, conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité, puis 122, 111, 99 et 114 condamnations pour les années 2011, 2012, 2013 et 2014. Pour ce qui est des condamnations prononcées sous la qualification de traite, elles étaient de 61, 102, 110, 125 pour les années 2010, 2011, 2012, 2013. Les chiffres ne distinguent pas suivant la forme de l'exploitation. Le nombre de condamnations prononcées sous la qualification de travail forcé dans un pays comme la Belgique<sup>188</sup> laisse supposer que l'on ne peut déduire de cette absence de condamnation en France le défaut de situations, mais plutôt qu'il s'agit de l'une des conséquences de l'absence de politique publique conduite dans ce domaine.

\*\*\*

La recension des diverses politiques publiques mobilisées autour de la lutte contre la traite des êtres humains met en évidence la multiplicité des champs des politiques publiques impliqués, mais aussi l'absence de cohérence des mesures adoptées. Ce constat apparaît contraire au Plan d'action national contre la traite, adopté en 2014, qui entend faire de la lutte contre la traite une priorité à part entière en termes de politique publique. Cet éclatement est également contraire à bon nombre d'engagements internationaux de la France qui prétendent lutter contre le travail forcé. Différents rapports d'évaluation confirment ce constat. Dans son rapport concernant la France, le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la

---

responsabilité pénale en raison de l'imprécision de l'expression « mesures de vigilance raisonnable » et « actions adaptées d'atténuation des risques ». Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017.

<sup>187</sup> LEVY F., *Case study report addressing demand in the context of trafficking in human beings in the domestic work sector in France*, Vienne, ICMPSD, 2016.

<sup>188</sup> Selon le rapport Myria 2017, le nombre d'affaires de traite entrées dans les parquets en 2012 est de 190 pour exploitations sexuelles et 164 pour exploitation économique, en 2013 196 vs 184, en 2014 111 vs 115, en 2015 151 vs 124 et en 2016 184 vs 112. MYRIA, *Traite et trafic des êtres humains*, Bruxelles, Centre fédéral des migrations, 2017, p. 141.

traite des êtres humains affirme en 2013 : « *Outre la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, il importe de développer l'action contre la traite aux fins d'exploitation par le travail*<sup>189</sup> ». De son côté la Commission nationale consultative nationale des droits de l'homme qui a le rôle de rapporteur national indépendant sur la traite depuis 2014 retient, dans son évaluation sur la mise en œuvre du Plan d'action national contre la traite 2014-2016, 4 priorités parmi lesquelles le fait de "Faire de la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains une politique publique à part entière". La Commission développe les éléments suivants : "*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, démantèlement des réseaux, identification, protection et prise en charge des victimes*<sup>190</sup>".

L'éparpillement de mesures destinées à lutter contre les formes contemporaines d'exploitation nuit à la cohérence du dispositif et à une application homogène des textes. Il génère un véritable aléa. L'absence de précision quant aux objectifs, aux publics ciblés, aux acteurs impliqués dans la régulation des faits de traite des êtres humains a été démontrée. Pourtant, de nombreux textes enjoignent le législateur et les acteurs chargés d'appliquer la loi à développer une approche globale sans que les conditions permettant d'atteindre cet objectif ne soient réunies. Il importe donc d'identifier la manière dont cette injonction se traduit en termes politiques et juridiques.

---

<sup>189</sup> CLAVIER C. et F. GAGNON, « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », *La revue de l'innovation : La revue de l'innovation dans le secteur public*, vol. 18, n° 2.

<sup>190</sup> Evaluation de la mise en œuvre du Plan d'action national contre la traite (2014-2016), CNCDH, Rapporteur national, 6 juillet 2017. Le document est accessible depuis le lien suivant : <http://www.cncdh.fr/fr/publications/evaluation-du-plan-daction-national-contre-la-traite-des-etres-humains-2014-2016>

## Chapitre 2 – La promotion de l’approche globale comme mode de régulation

L’analyse des différents textes incitant les Etats à mettre en œuvre une « approche globale » montre la polysémie de cette expression. Elle renvoie à la mobilisation de divers champs d’action autour d’un objet unique, mais également à une approche multidimensionnelle du sujet victime. On peut donc parler tant d’approche globale de la lutte contre la traite que d’approche globale de la personne victime. Dans l’un et l’autre cas, ceci renvoie à la mise place de partenariats, « ententes », coopérations, pour dépasser le cloisonnement sectoriel. Il s’agit donc de favoriser le « travail ensemble », mais l’objet de celui-ci va différer, selon qu’est visée une approche globale de la traite ou de la victime (§1). En droit interne, l’absence de ligne directrice claire, élaborée au niveau politique complique considérablement la traduction de cette injonction en termes juridiques (§2).

### §1) La polysémie de l’approche globale

L’approche globale peut porter sur un objet largement défini comme la lutte contre la traite des êtres humains ou, de manière plus restrictive, sur l’accompagnement des sujets ayant subi de telles pratiques, même s’il sera démontré ultérieurement qu’en réalité, l’approche globale de la victime n’est possible qu’à la condition qu’ait été élaborée une approche globale de la traite.

#### *L’approche globale centrée sur la lutte contre la traite*

Pour circonscrire ce que désigne une approche globale de la traite, il convient de revenir sur les priorités identifiées dans les documents d’orientation, plans et conventions internationales. Trois temps peuvent être distingués dans la promotion du développement de cette approche décloisonnée. A tout d’abord été encouragée l’appréhension pluri - ou multidisciplinaire de la question, avant de justifier rationnellement la complémentarité entre répression et protection puis d’octroyer une place croissante au secteur privé, particulièrement au monde de l’entreprise, en termes d’action à conduire.

La recension des différents textes encourageant une approche multidisciplinaire révèle l’importance accordée à cette démarche et ce qu’elle implique. L’action commune du 29 novembre 1996<sup>191</sup> évoquait la nécessité de mettre en place une « *approche coordonnée et multidisciplinaire sur cette problématique* ». L’action commune du 24 février 1997 a complété en indiquant que « *l’établissement de règles communes pour la lutte contre la traite des êtres humains et l’exploitation sexuelle des enfants, aura vraisemblablement pour effet de faciliter la lutte contre certaines formes d’immigration illégale et d’améliorer la coopération judiciaire en matière pénale* ». En d’autres termes, des bénéfices secondaires pourraient être

---

<sup>191</sup> 96/700/JAI, Action commune du 29 novembre 1996, JO n° L322 du 12/12/1996, pp. 7-10.

retirés du renforcement de la lutte contre la traite, en termes de protection des frontières et de coopération judiciaire.

De même, la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 9 décembre 1998<sup>192</sup> affirme : « *Il existe maintenant un large consensus pour constater que cette lutte ne peut pas être abordée efficacement sans une approche multidisciplinaire et coordonnée qui implique tous les acteurs – ONG et autorités sociales, judiciaires, autorités de police et de l’immigration – et qui implique à la fois la coopération nationale et internationale (...). Il importe de développer et d’adapter des démarches préventives appropriées et des mesures répressives, ainsi que des mesures visant à soutenir les victimes et à rétablir leur dignité et leur intégrité humaine* ». En 2002, la déclaration de Bruxelles<sup>193</sup> donne la priorité à l’élaboration d’une réponse claire et complète aux faits de traite des êtres humains, réponse se traduisant par une politique « *globale, multidisciplinaire et efficacement coordonnée associant des acteurs de tous les domaines concernés* ». La référence aux incidences de cette approche sur les acteurs devant être mobilisés est une étape importante dans la construction de cette démarche.

Au milieu des années 2000, une Communication du Parlement préparant un futur plan insiste sur la nécessité de coordonner l’action dans le domaine de la liberté, de la sécurité et la justice, des relations extérieures, de la coopération au développement, de l’emploi, de l’égalité entre hommes et femmes et de la non-discrimination<sup>194</sup>. Elle encourage clairement la coopération entre le secteur public et le secteur privé et préconise la mise en place d’un « *organe public de coordination chargé de l’évaluation et de la coordination des politiques nationales* » en vue d’« *élaborer un mécanisme de traitement des plaintes individuelles* ». La mise en œuvre d’une telle dynamique implique donc que soient sollicités différentes disciplines, différents acteurs et que divers champs de l’action publique soient impliqués. Le risque est alors que l’ampleur de la question fasse obstacle à une réelle approche globale.

Lors de la deuxième étape identifiée, on observe le développement d’arguments rationnels autour de la complémentarité, si ce n’est de l’indissociabilité entre une approche « répressive » et une approche « droit de l’homme ». C’est alors l’efficacité et non simplement le respect de certaines valeurs qui est mise en avant. Cette logique émerge dès le Plan d’action de l’OSCE de 2003, qui défend une approche « *multidimensionnelle pour lutter contre la traite des êtres humains* ». Ce Plan veut couvrir la protection des victimes, la prévention de la traite des êtres humains et les poursuites de ceux qui facilitent ou commettent ce crime : « *Une approche globale de la traite des êtres humains exige de mettre l’accent sur la traduction en justice des responsables de ce crime, et sur la mise en œuvre de mesures efficaces pour le prévenir, tout en adoptant une attitude humaine et compréhensive en matière d’assistance aux victimes*<sup>195</sup> ». Le document de travail de la commission du 17 octobre 2008 développe cette même logique en affirmant : « *Les chiffres révèlent que, dans les pays où de*

---

<sup>192</sup> COM(1998) 726 final

<sup>193</sup> Déclaration adoptée lors de la conférence européenne sur « La prévention et la lutte contre la traite des êtres humains – Un défi mondial pour le XXI<sup>e</sup> siècle », Doc. 14981/02 JAI 280, préc.

<sup>194</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Lutter contre la traite des êtres humains – approche intégrée et propositions en vue d’un plan d’action, COM (2005)514 du 18 octobre 2005

<sup>195</sup> PC.DEC/557, 24 juillet 2003, §3.

*nombreuses victimes reçoivent une assistance, les poursuites pénales sont également les plus fréquentes, ce qui signifie qu'une approche axée sur les droits de l'homme est indispensable non seulement pour préserver les droits des victimes mais aussi dans l'intérêt de la justice*<sup>196</sup> ». Le lien entre protection des victimes et qualité de la répression apparaît également dans le Document d'orientation du groupe inter-institutions de coordination contre la traite des personnes. Il rappelle en effet que là où la protection des victimes n'est pas prioritaire, leur témoignage sera moins fiable et leur désir de témoigner moins probable<sup>197</sup>. La nécessité de mieux protéger les victimes est associée à l'intérêt répressif, économique ou sécuritaire des Etats, suivant une logique utilitariste.

Ce sont également des arguments liés à l'efficacité qui expliquent la place donnée au secteur privé dans la lutte contre la traite, évolution qui est devenue flagrante à compter de 2010, ainsi qu'on l'a précédemment mentionné. Or, cette implication passe nécessairement par une coopération entre acteurs publics et privés. Le Plan d'action mondial des Nations Unies contre la traite des êtres humains défend la nécessité de : « *Promouvoir la coopération et la coordination entre les institutions gouvernementales, la société civile et le secteur privé, notamment les medias, ainsi que les organisations de travailleurs et d'employeurs*<sup>198</sup> ». Le principe de diligence<sup>199</sup> défini par la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains est indissociable de la mise en œuvre d'une approche globale : (...) « *La diligence voulue dans la lutte contre la traite des êtres humains exige des Etats qu'ils adoptent une approche complète, intégrée et globale destinée à protéger les droits de l'homme des victimes et des personnes à risque. Une diligence judicieuse et effective en matière de droits de l'homme dessine un cadre nécessaire à une approche cohérente en termes de politique publique englobant d'une part prévention et répression de la traite des êtres humains et de l'autre des domaines connexes tels que les politiques d'immigration ou du marché du travail*<sup>200</sup> ». Si la pertinence des objectifs ainsi définis est incontestable, on peut s'interroger sur la manière dont ils peuvent être mis en œuvre, tant les champs embrassés se révèlent considérables, puisqu'il faut parvenir à élaborer des principes et des orientations permettant de conduire une action cohérente à la fois dans le domaine de la protection des droits des personnes, mais également des politiques d'immigration ou du marché du travail. La quantité de décideurs, d'intérêts en cause, mais également de personnes concernées laisse craindre que l'élaboration d'un consensus ne soit difficile à atteindre. Cette difficulté va

---

<sup>196</sup> Document de travail de la Commission « Evaluation et suivi de la mise en œuvre du plan de l'UE concernant les meilleures pratiques, normes et procédures pour prévenir et combattre la traite des êtres humains » COM(2008) 657 final.

<sup>197</sup> Groupe interinstitutions de coordination de la traite des personnes (ICAT), « The international legal framework concerning trafficking in persons », Vienne, 2012, disponible à l'adresse: [https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html?ref=menu#Issue\\_Papers](https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html?ref=menu#Issue_Papers). « *These lessons suggest that, in the course of a criminal investigation and prosecution, not only is the protection of victims right in principle but also right in practice as it is not effective to prosecute traffickers without placing the protection and assistance of victims at the heart of the intervention* » § 3.4.

<sup>198</sup> Mesure 53. Résolution 64/293.

<sup>199</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, 2015, A/70/260.

<sup>200</sup> § 45 du Rapport A/70/260, préc.

apparaître de manière patente lorsqu'il faudra traduire juridiquement les objectifs définis au niveau politique.

Le Protocole de Palerme, la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite et la directive 2011/36/UE mettent à la charge des Etats diverses obligations liées à l'approche globale de la traite, mais ils n'en définissent pas les implications concrètes pour les acteurs de terrain. Le champ d'application du Protocole de Palerme est la prévention, les enquêtes et poursuites et la protection des victimes<sup>201</sup>. Néanmoins les implications d'une coordination entre les différents domaines de l'action à conduire ne sont pas précisées. La Convention du Conseil de l'Europe contre la traite affirme avec force, à l'article 29 2°, l'obligation des Etats de définir une politique publique coordonnée *via* la mise en place d'une instance de coordination : « *Chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action des services de son administration et des autres organismes publics luttant contre la traite des êtres humains, le cas échéant en mettant sur pied des instances de coordination*<sup>202</sup> ». Le Préambule de la directive de 2011 encourage les Etats membres à travailler en étroite collaboration avec « *les organisations de la société civile, et notamment les organisations gouvernementales reconnues et actives dans le domaine concerné, qui viennent en aide aux victimes de la traite, en particulier dans le cadre des actions destinées à orienter les politiques, des campagnes d'information et de sensibilisation, des programmes de recherche et d'éducation, et des actions de formation, ainsi qu'aux fins du suivi et de l'évaluation des effets des mesures de lutte contre la traite*<sup>203</sup> ». La mobilisation des ONG n'est donc pas circonscrite à l'accompagnement des victimes, mais bien à une approche globale de la lutte contre la traite : la création de liens entre les ONG et les acteurs étatiques est préconisée à la fois dans le domaine de l'accompagnement, de la prévention, de la sensibilisation et de la formation. En revanche, le rôle des ONG dans la répression n'est pas abordé. Il s'agit pourtant d'un domaine dans lequel l'approche globale de la lutte contre la traite et de la personne victime pourraient opportunément se rencontrer, ainsi que cela a largement été développé dans le document « *The international legal framework concerning trafficking in persons* » du Groupe interinstitutions de coordination de la traite des personnes<sup>204</sup>. Le texte de la directive 2011/36/UE préconise une « *approche intégrée et globale (...) de la lutte contre la traite des êtres humains (...). L'un de ses principaux objectifs est d'atteindre une plus grande rigueur dans la prévention, les poursuites et la protection des droits des victimes* ». Conformément à ce qui est constaté dans d'autres domaines<sup>205</sup>, l'Union retient l'expression d'« approche intégrée ». Il faut entendre par là, le fait d'encourager une dynamique multi-niveaux, multi-

---

<sup>201</sup> Article 4 du Protocole de Palerme.

<sup>202</sup> Article 29 2°.

<sup>203</sup> Préambule de la Directive 2011/36/UE.

<sup>204</sup> Préc.

<sup>205</sup> Conseil de l'Europe, Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité, « L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes – Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques » », Strasbourg, 2004 – Ce texte est accessible depuis l'adresse <https://rm.coe.int/1680595888> ; PASCUAL A.S. et U. BEHNING, *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, L'harmattan, 2002, p. 444.

dimensionnelle et multi-acteurs des politiques<sup>206</sup>. Les questions doivent donc être abordées de manière décloisonnée en favorisant les échanges entre les acteurs, les niveaux d'actions et les différentes dimensions de l'action publique. La référence à « *une plus grande rigueur* » révèle qu'à défaut, la politique publique risque de partir dans des directions divergentes selon qu'elle porte sur tel ou tel domaine. En l'état, l'injonction à mettre en œuvre une approche globale en matière de lutte contre la traite se révèle formelle, puisqu'elle ne repose pas sur des principes substantiels permettant de guider l'action à conduire. On peine à trouver dans les textes, l'énoncé d'objectifs communs s'imposant à l'ensemble des acteurs. Cet énoncé apparaît pourtant comme un présupposé incontournable à la mise en place d'un réel travail ensemble. Lorsqu'il s'agit de décrire les outils devant être mis en œuvre pour favoriser l'effectivité de l'approche globale de la victime, les textes semblent se faire plus précis.

### *L'approche globale centrée sur la personne victime*

L'approche globale de la victime peut être définie comme une « *vision théorique qui conduit à percevoir l'individu dans sa globalité. A l'échelle de la mise en œuvre opérationnelle de l'action publique auprès des individus, il s'agit du paradigme d'intervention ancré dans une approche intersectorielle et revendiqué par les conseillers en insertion professionnelle*<sup>207</sup> ». Il s'agit donc d'une approche du sujet-victime. Elle englobe un travail sur l'ensemble des besoins de la personne, son rétablissement physique, psychologique et social, tels que visés notamment aux articles 7 du Protocole de Palerme, 12 de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite ou 11 de la Directive de 2011.

Cette référence à l'approche globale de la personne consacrée à l'échelle internationale s'inscrit, pour la France, dans un contexte de changement de paradigme des politiques publiques. On est en effet passé d'un modèle dans lequel des structures spécialisées prenaient en charge des catégories de publics ciblés, au paradigme de l'« accès aux droits » applicable notamment en matière sociale, et ayant émergé dans la loi du 29 juillet 1998, dite « loi de lutte contre les exclusions ». Il s'agit de « *garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance*<sup>208</sup> ». Ces objectifs renvoient aux « *politiques importées du monde anglo-saxon et dites de « mainstream » qui, plutôt que de réserver des prises en charge spécifiques aux publics se situant aux marges et manifestant des difficultés pour tenir les normes sociales en matière de travail, de logement, de comportements et aptitudes en matières éducatives, relationnelles, professionnelles, etc... entendent les immerger dans le cadre commun selon un dosage problématique (...) entre l'adaptation requise de la personne et celle attendue du milieu qui se doit d'être « inclusif » et « non-discriminant* »<sup>209</sup> ».

---

<sup>206</sup> BOURGEOIS C., « Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés », *op. cit.* p. 55.

<sup>207</sup> *Ibid.* p. 292.

<sup>208</sup> Article 1 de la loi du 29 juillet 1998, n° 98-657.

<sup>209</sup> LAFORE R., « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *op. cit.*

Le modèle de l'accès aux droits repose, selon Robert Lafore, sur trois piliers qui en constituent la structure juridico-institutionnelle. Le premier est l'existence d'un socle de droits fondamentaux. Ces droits fondamentaux sont garantis par des normes premières, d'une valeur prioritaire. Leur contenu doit être défini par référence à un « *standard minimal dans les conditions d'existence, en-deçà duquel la socialisation et l'intégration des personnes au sein de la société est compromise*<sup>210</sup> ». Le second pilier est le principe de non-discrimination. Il « *sous-tend un droit non pas d'essence collective et solidariste comme l'égalité traditionnelle, mais foncièrement individualiste : certes les individus sont référés à des groupes fondés sur une spécificité ou un particularisme, mais il s'agit d'agrégats statistiques ou de récurrence sociologiques, le véritable titulaire du droit étant l'individu seul qui, par sa référence à un groupe « ségrégué », est doté de protections, de prérogatives et de capacités d'action*<sup>211</sup> ». Le troisième pilier est l'élément dynamique qui implique l'effectif « accès aux droits ».

Ce changement de paradigme a des effets immédiats en termes de relations entre les professionnels au contact du public. La tendance va vers la raréfaction des structures ayant pour objet l'accompagnement d'un public présentant une problématique spécifique et rassemblant en son sein des professionnels de différents secteurs. Les structures spécialisées vont, dans le cadre de ce modèle d'action sociale, se rapprocher des structures de service public intervenant dans des champs très divers, qui devront interagir à chaque fois que la mise en œuvre effective des droits va reposer sur plusieurs protagonistes. Le développement de ce paradigme ne va pas sans poser de difficulté, puisque « *l'« accès aux droits » postule une liberté individuelle qui s'éprouve dans la possibilité pour chacun d'accéder à des prérogatives (ses « droits ») et des capacités d'action (égalisées et donc ouvertes au maximum) dont est garante la collectivité, une collectivité abstraite à savoir l'Etat : mais cela laisse entière la question de savoir au travers de quel cadre collectif se concrétisent ces droits, cadre qui comprend une dimension de « projet » donnant un visage concret à un « intérêt commun » et une dimension normative faite de règles de justice soutenue par le plus grand nombre et impliquant des obligations réciproques*<sup>212</sup> ». On voit bien combien il peut apparaître artificiel, si ce n'est illusoire, d'appliquer un tel modèle à des personnes ayant subi des faits d'exploitation, puisque, précisément au moment où elles s'émancipent de cette relation, elles ont été dépossédées de toute possibilité d'exercer leur liberté individuelle depuis plusieurs semaines, plusieurs mois, plusieurs années. Quant au cadre collectif auquel se réfère Robert Lafore, on sait qu'il est fragile dans bien des domaines de la société contemporaine. Or, il apparaît encore plus ténu si ce n'est inexistant dans une question aussi sensible politiquement que celle des droits accessibles à des personnes ayant été exploitées, qui sont certes des victimes mais aussi des migrantes illégales.

Pour en revenir plus spécifiquement aux victimes de traite, à partir du moment où une victime de traite est identifiée comme telle, nombreux sont les acteurs qui vont être à son contact et l'assister dans son rétablissement. On pense notamment à la police, aux acteurs judiciaires, aux fonctionnaires en charge de la régularisation administrative, aux travailleurs sociaux, aux

---

<sup>210</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>211</sup> *Ibid.* p. 26.

<sup>212</sup> *Ibid.* p. 31.

personnels médicaux et paramédicaux et aux associations ou organisations non gouvernementales. Or, une partie importante du travail réalisé avec la victime est assumée par ces dernières. De ce fait, l'un des enjeux de l'approche globale est lié à la qualité des interactions entre les acteurs étatiques et les organisations non gouvernementales. En ce sens, le Plan d'action mondial des Nations Unies contre la traite des êtres humains<sup>213</sup> promeut la « reconnaissance » de l'importance du rôle des organisations de la société civile qui fournissent une assistance aux victimes de la traite des personnes, les aident à retrouver leur autonomie et à demander réparation, facilitent leur accès aux soins et aux services dont elles ont besoin, notamment en agissant en coopération et en coordination étroites avec les services de répression<sup>214</sup>. De leur côté, les deux textes juridiques fondateurs évoquent explicitement le lien des acteurs étatiques avec les ONG. Le Protocole de Palerme indique que : « *Chaque Etat partie envisage de mettre en œuvre des mesures en vue d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes (...), y compris, s'il y a lieu, en coopération avec les autres organisations non gouvernementales compétentes et d'autres éléments de la société civile*<sup>215</sup> ». La Convention du Conseil de l'Europe contre la traite met à la charge des Etats signataires l'obligation de coopérer avec les organisations non gouvernementales, les autres organisations pertinentes et les membres de la société civile, afin d'établir des partenariats stratégiques pour atteindre les buts de la convention<sup>216</sup>.

Par la suite, ces textes déclinent les domaines dans lesquels doivent émerger des formes de coopération : identification des victimes<sup>217</sup>, mise en œuvre de mesures destinées à assurer le rétablissement physique, psychologique et social des personnes<sup>218</sup>, régularisation<sup>219</sup>, formation des agents des services de détection, de répression, d'immigration et d'autres services compétents en matière de prévention de la traite des êtres humains<sup>220</sup>. La diversité des domaines concernés révèle l'indissociabilité entre approche globale de la traite et de la personne. En d'autres termes, le développement d'interactions entre les différents acteurs compétents en matière d'accompagnement des personnes n'est possible que si ont été

---

<sup>213</sup> Préc.

<sup>214</sup> Mesure 40.

<sup>215</sup> Article 6 3°.

<sup>216</sup> Article 35.

<sup>217</sup> Article 3 du Protocole de Palerme, 10 1° et 2° de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite.

<sup>218</sup> Article 10, 12, 5° de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite : « *Chaque Partie prend des mesures, le cas échéant et aux conditions prévues par son droit interne, afin de coopérer avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes ou d'autres éléments de la société civile, engagés dans l'assistance aux victimes* ».

<sup>219</sup> Article 10 de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite.

<sup>220</sup> Le Protocole de Palerme précise que ces formations doivent « *favoriser la coopération avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile* ». L'article 9 3° complète : « *Les politiques, programmes et autres mesures établis conformément au présent article incluent, selon qu'il convient, une coopération avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile* ». Il insiste en outre sur l'information et la sensibilisation de la société civile en préconisant que les Etats entreprennent dans ce domaine des actions en coopération avec la société civile et les ONG (article 4.1). Il prévoit en outre que le Bureau du coordonnateur des activités économiques et environnementales aide à « *mobiliser et à intensifier les efforts du secteur privé visant à lutter contre la traite des êtres humains par des campagnes de sensibilisation (...)* ».

préalablement posés les principes, les objectifs et les priorités structurant le dispositif de lutte contre la traite. Cette nécessité peut être illustrée *via* la complémentarité entre protection et répression lors de l'accompagnement de la victime. La répression permet d'identifier et partant, de protéger davantage de victimes. Inversement, la protection des victimes permet de favoriser leur témoignage et d'accroître la répression. Une fois posés, ces principes ont des implications très concrètes quant aux relations entre les acteurs. Les autorités répressives doivent contacter les travailleurs sociaux des ONG pour leur orienter les victimes identifiées et d'autre part, les travailleurs sociaux doivent encourager les victimes à dénoncer les faits subis aux autorités étatiques. La question est abordée à l'article 4.2 du Plan d'action de l'OSCE<sup>221</sup> qui préconise de sensibiliser les services de détection et de répression et les responsables de la lutte contre la criminalité à l'importance de leur responsabilité en termes de sécurité et de bien-être immédiat des victimes de traite. Réciproquement, l'article 4.4 envisage que les Etats facilitent la participation de la victime en qualité de témoin à l'enquête et aux audiences des tribunaux ou autre procédures pénales en prévoyant la possibilité de lui fournir un nouveau domicile en tant que forme de protection des témoins.

En revanche, les textes ayant une portée juridique n'ont pas intégré cette dimension. Le Protocole de Palerme n'impose pas explicitement aux acteurs en charge de la répression de prendre en considération la nécessaire protection des victimes ou inversement, aux acteurs en charge de la protection d'encourager les victimes à contribuer à la répression par leur témoignage. Quant aux articles 27 et 28 de la Convention du Conseil de l'Europe, ils imposent simplement aux Etats de veiller à ce que les victimes puissent déposer plainte et qu'elles bénéficient de la protection en découlant, mais le fait que l'effectivité de ces mesures oblige les acteurs au contact des victimes, à travailler ensemble dans un même but n'est pas explicite.

De manière générale, le Plan d'action de l'OSCE constitue un élément essentiel pour définir le contenu et les modalités d'une approche globale des victimes. Il promeut en effet la mise en place de mécanismes nationaux d'orientation<sup>222</sup>, mécanismes devant reposer sur un « *cadre de coopération à l'intérieur duquel les Etats participants s'acquittent de leurs obligations visant à protéger et à promouvoir les droits de l'homme des victimes de la traite en coordination et partenariat stratégique avec la société civile et d'autres acteurs travaillant dans ce domaine*<sup>223</sup> ». Un tel mécanisme favorise des actions de coordination et de partenariats stratégiques avec la société civile et d'autres acteurs travaillant dans ce domaine<sup>224</sup>, mais également la combinaison des efforts des services de détection et de répression, notamment des groupes de spécialistes de la lutte contre la traite et de la police locale, des services d'immigration et de frontières, des groupes de protection sociale, des institutions médiatiques ainsi que des ONG et d'autres institutions de la société civile<sup>225</sup>, la coopération entre la police

---

<sup>221</sup> Préc.

<sup>222</sup> Voir BIDDH, *Manuel sur les directives et principes visant à élaborer et à mettre en œuvre des mécanismes nationaux d'orientation*, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, 2006.

<sup>223</sup> Préc. § 3.1.

<sup>224</sup> Mesure 11.

<sup>225</sup> Mesure 3.3.

et les ONG en vue d'identifier d'informer et de protéger les victimes de traite<sup>226</sup>, le développement de liens, dans le cadre des mécanismes nationaux d'orientation, avec les structures nationales (organismes interministériels, coordonnateurs nationaux, ONG ou autres institutions nationales pertinentes pour établir une équipe intersectorielle et multidisciplinaire)<sup>227</sup> et enfin, la mise en place de centres d'accueil des victimes<sup>228</sup>.

La mise en place d'un mécanisme d'orientation des victimes et de coordination entre les acteurs est un élément-clé de la concrétisation d'une approche globale centrée sur la victime. Le Rapport européen sur les progrès réalisés en matière de lutte contre la traite des êtres humains du 19 mai 2016 retient que plus de la moitié des Etats membres ont officialisé un tel mécanisme : Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République Tchèque, Danemark, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Royaume Uni<sup>229</sup>. L'absence d'un tel mécanisme en France constitue une difficulté majeure. Cet élément est au nombre de ceux nécessitant une action immédiate selon le rapport du Comité des parties à la Convention contre la traite du Conseil de l'Europe<sup>230</sup>. Or, mettre en place un mécanisme d'orientation oblige à un rapprochement entre des acteurs dont les missions s'inscrivent dans des champs variés de l'action publique. En l'absence de lignes directrices claires en termes de définition, d'objectifs et de moyens, c'est-à-dire en l'absence de définition d'une politique publique, il est difficile de demander à des acteurs d'origines diverses de travailler ensemble autour de personnes qui cumulent des problématiques complexes. Le défaut de politique publique consacrée à la lutte contre la traite freine donc la traduction de l'approche globale en droit interne.

## §2) La difficile traduction de l'approche globale en droit interne

Mettre en œuvre une approche globale de la lutte contre la traite ou encore une approche globale de la personne victime impose une approche intersectorielle, soit une « *action conjointe entre des acteurs relevant de deux ou plusieurs secteurs de l'action publique*<sup>231</sup> ». Or, identifier une telle action conjointe oblige à retenir une fenêtre d'observation relativement étroite ainsi que l'a souligné Clara Bourgeois : « *Les défis de l'intersectorialité ne se saisissent pas principalement au niveau national où l'on peut observer, par exemple, les relations interministérielles et le cadre cognitif et normatif qui structure les secteurs en question. Ils se perçoivent davantage au niveau méso, là où le rapprochement de secteurs d'action publique distincts appelle au développement de coopérations entre organisations et*

---

<sup>226</sup> Mesure 3.5.

<sup>227</sup> Mesure 3.6.

<sup>228</sup> Article 4.1.

<sup>229</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains*, *op. cit.*

<sup>230</sup> Recommandation CP(2017)28 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France. Citée en introduction.

<sup>231</sup> CLAVIER C. et F. GAGNON, « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », *La revue de l'innovation : La revue de l'innovation dans le secteur public*, 2013, vol. 18, n° 2.

*acteurs en charge de leur mise en place concrète, que l'intersectorialité prenne la forme de guichet unique, de projet entre différents acteurs, de système de prescription et de partenariat ou de délégation de personnel. C'est à ce niveau-là que s'observe la déclinaison concrète des recommandations nationales et européennes qui encouragent le développement d'une approche intégrée à la croisée des différents secteurs d'action publique<sup>232</sup> ». S'il existe une consécration apparente de l'approche intersectorielle, se traduisant par le rattachement de la lutte contre la traite à une mission interministérielle, elle reste formelle et limitée à l'exploitation sexuelle et n'est pas suivie d'effets à l'échelle individuelle.*

### *Une approche intersectorielle formelle et limitée à certaines formes d'exploitation*

La définition et la mise en œuvre d'une action publique intersectorielle renvoie au fait de « créer du lien entre des entités (ministères, organisations, acteurs, dispositifs, etc.) jusqu'alors séparées par leur appartenance à des secteurs distincts<sup>233</sup> ». Tels sont bien les objectifs assignés à la « Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences » (MIPROF), par le Comité interministériel aux droits des femmes dans sa décision du 30 novembre 2012<sup>234</sup>. Il s'agit en effet de réunir et publier les statistiques consolidées et les études sur les différentes formes de violences faites aux femmes (violences intrafamiliales, violences sexuelles, prostitution...), d'organiser l'animation locale de la politique de protection des femmes victimes de violence et de diffuser les innovations, de définir le cahier des charges d'un plan de formation transversal et interministériel et enfin de renforcer la protection des victimes de la traite, qu'elle soit ou pas liée à la prostitution. Le texte prend pour référence un observatoire départemental des violences faites aux femmes mis en place par le Conseil général de Seine Saint Denis en 2002. Celui-ci a défini un ensemble d'initiatives, adaptées aux particularités d'un territoire et fondées sur un diagnostic partagé, assurant une « prise en charge globale des femmes concernées ». Le Comité interministériel préconise la généralisation de cette méthode de travail. Avec le décret du 3 janvier 2013, cette Mission est devenue une « Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains », mais le décret reprend principalement les fonctions énoncées dans la décision du 30 novembre 2012<sup>235</sup>.

---

<sup>232</sup> BOURGEOIS C., « Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés », *op. cit.* p. 156.

<sup>233</sup> *Ibid.* p. 55.

<sup>234</sup> <http://www.familles-enfance-droitsdesfemmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/CI-DDF-RELEVE-V7.pdf> consulté le 24 janvier 2019, p. 24.

<sup>235</sup> Article 2 du Décret du 3 janvier 2013, n° 2013-7 : « 1° Rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux violences faites aux femmes. En lien avec les organismes de recherche et les administrations compétentes de l'Etat, elle contribue à la réalisation d'études et de travaux de recherche et d'évaluation dans le domaine de la protection des femmes victimes de violences ; 2° Favoriser l'animation locale de la politique de protection des femmes victimes de violences. Elle recense à ce titre les innovations et bonnes pratiques en matière de protection des femmes victimes de violence et adresse toutes recommandations utiles aux préfets et aux directeurs généraux des agences régionales de santé ; 3° Définir, en lien avec les ministères et les acteurs concernés, le cahier des charges du plan de sensibilisation et de formation des professionnels sur les violences faites aux femmes ; 4° Assurer la coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains. La mission élabore son programme de travail, qu'elle soumet au ministre chargé des droits des femmes ».

Au stade actuel, la mise en œuvre d'une approche globale en matière de lutte contre la traite repose exclusivement sur les membres de cette mission interministérielle auxquels il incombe de créer les entités ou outils adéquats pour mettre en œuvre l'action. Depuis un décret du 11 août 2016<sup>236</sup>, peuvent participer au comité d'orientation de ladite Mission<sup>237</sup>, des associations et instances à caractère administratif intervenant en matière d'égalité hommes-femmes et de lutte contre les violences faites aux femmes et la traite des êtres humains ont été intégrés (dix associations en tout)<sup>238</sup>. En outre, un comité de coordination a été créé. Il est composé de ceux des membres du comité d'orientation qui interviennent en matière de lutte contre la traite des êtres humains et a pour mission de suivre la mise en œuvre des actions nationales contre la traite des êtres humains. Le Comité doit se réunir au moins deux fois par an. Le risque, déjà évoqué, que la traite ne soit noyée dans la problématique des violences faites aux femmes est confirmé par l'actuelle difficulté de la France à fournir des statistiques sur le nombre de victimes de traite à des fins autres que sexuelle<sup>239</sup> et ce, malgré l'obligation de procéder à un tel recueil statistique (obligation affirmée dans la directive 2011/36/UE ou dans la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite). L'amalgame entre traite et violence faites aux femmes comprend en outre le risque de l'absence de cohérence et d'une dispersion des moyens entre les mesures adoptées en fonction des diverses formes d'exploitation.

Dans le domaine de la traite à des fins de travail forcé, l'approche intersectorielle en est encore à l'état d'ébauche. En ratifiant en 2016, le Protocole du BIT de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé, la France s'est engagée à « *élaborer, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, une politique nationale et un plan d'action national visant la suppression effective et durable du travail forcé ou obligatoire, qui prévoient une action systématique de la part des autorités compétentes, lorsqu'il y a lieu en coordination avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'avec d'autres groupes intéressés* »<sup>240</sup>. Le texte encourage le développement de mesures de prévention en concertation avec les acteurs sociaux et les ONG. On peut y voir un changement de modèle, au travers de l'émergence d'une responsabilisation croissante des entreprises, mais également du consommateur parmi les moyens sensés lutter contre le travail forcé. Néanmoins, le Protocole ne fait que définir les lignes directrices d'une action qui reste à construire.

De manière plus précise, un Plan national de lutte contre le travail illégal a été adopté, le 30 mai 2016. Il aborde on l'a vu la question de la traite principalement sous l'angle des actions

---

<sup>236</sup> Décret n° 2016-1096.

<sup>237</sup> Le Comité d'orientation contribue à la définition des grandes orientations de la mission interministérielle. Il est réuni au moins deux fois par an, sur proposition du secrétaire général de la mission qui fixe l'ordre du jour de ses travaux et en assure la préparation et le suivi. Article 8 du Décret du 3 janvier 2013.

<sup>238</sup> La composition de ce comité a été fixée dans l'arrêté du 17 octobre 2016, FDFA1629980A. Outre des associations spécialisées dans les violences faites aux femmes ou dans l'exploitation sexuelle, on note la présence de l'association « Hors la Rue » qui accompagne notamment les mineurs aux prises avec des réseaux les contraignant à commettre des actes de délinquance forcée ou le « Comité contre l'esclavage moderne » qui travaille avec les victimes de travail forcé, et notamment d'esclavage domestique.

<sup>239</sup> EUROSTAT, *Trafficking in human beings*, 2013. p. 45. La France ne produit aucun chiffre quant au nombre de victimes de traite des êtres humains à des fins de travail forcé, exploitation domestique.

<sup>240</sup> Article 1.

conduites par la DIRECCTE en matière de lutte contre le travail forcé<sup>241</sup>. Cette référence n'est pas à opposer à la traite, puisque cette dernière sanctionne les actes mis en œuvre, notamment, à des fins de travail forcé ; l'un est donc inclus dans l'autre. Néanmoins, la seule volonté politique exprimée porte sur une meilleure sensibilisation des employeurs et une répression accrue de ces pratiques *via* l'extension des compétences des inspecteurs du travail. Aucune disposition ne relève de la protection des victimes, des travailleurs migrants, de la protection des frontières, de la protection de la concurrence<sup>242</sup>... Il est donc difficile de considérer que ce Plan pourrait atteindre l'objectif d'élaborer « *une politique nationale* ».

Si l'on s'intéresse désormais à la mise en œuvre d'une approche intersectorielle en termes d'accompagnement des victimes, le constat quant à l'étendue du travail à réaliser est le même.

### *L'absence d'approche intersectorielle à l'échelle individuelle*

Transposer l'approche intersectorielle à l'échelle individuelle est une autre manière de présenter le paradigme de l'approche globale. Or, l'actuel cloisonnement des compétences fait obstacle à la mise en œuvre d'une telle approche et ce malgré l'émergence d'acteurs chargés de développer l'intersectorialité, puisque leur domaine de compétence est limité aux violences faites aux femmes, et donc à la seule traite à des fins d'exploitation sexuelle.

### Le cloisonnement des compétences

La circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains du 22 janvier 2015<sup>243</sup> fait du « *développement du travail en réseau dans la lutte contre la traite des êtres humains* » un objectif à part entière. L'instruction relative aux conditions d'admission et au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains du 19 mai 2015 prévoit le « *renforcement du dialogue et de la coopération entre la préfecture et les associations* » et invite les préfets à « *porter la plus grande attention à la qualité des relations entretenues avec les associations qui jouent un rôle primordial dans l'assistance et l'aide aux victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme, (...)* ». On peut rapprocher cette formule de la mesure 40 du Plan d'action mondial des Nations Unies contre la traite des êtres humains déjà évoquée<sup>244</sup>. Pourtant, l'étude des textes applicables révèle un réel cloisonnement

---

<sup>241</sup> Voir *infra*. Les trois mesures se rapportant à cette question sont :

- l'adoption de modules de formation des agents de contrôle de l'inspection du travail
- la désignation d'un référent traite au niveau des pôles travail de chaque DIRECCTE afin de sensibiliser les employeurs sur les conséquences du recours au travail forcé et à l'emploi de personnes victimes de traite des êtres humains en lien avec la MIPROF
- la conclusion d'une convention partenariale sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre les organisations patronales, les syndicats de salariés et les chambres consulaires.

<sup>242</sup> Sur ce point voir la Recommandation du Comité des parties du Conseil de l'Europe, CP(2017)28 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France.

<sup>243</sup> JUSD1501974C.

<sup>244</sup> Plan adopté par une résolution du 12 août 2010, A/RES/64/293. Le Plan incite les Etats à « *reconnaître l'importance du rôle des organisations de la société civile qui fournissent une assistance aux victimes de la*

entre les compétences des acteurs au contact des victimes, ce qui fait incontestablement obstacle au développement de réels échanges susceptible de donner lieu à quelque forme que ce soit de « travail ensemble ».

Les textes attribuent aux services de l'Etat de nombreuses hypothèses de compétences exclusives – dénuées de toute concertation préalable -. Les échanges se limitent alors à la transmission d'une information entre les professionnels. Une telle manière d'opérer est prévue en termes d'accès au séjour pour les victimes de traite ayant coopéré avec les autorités étatiques<sup>245</sup>, d'accès aux documents d'identité via les services consulaires<sup>246</sup>, d'évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile<sup>247</sup> ou encore de protection des repentis<sup>248</sup>.

Le raisonnement tenu en matière d'accès au séjour mérite qu'on s'y attarde. Le ministre de l'intérieur dans l'instruction du 19 mai 2015 se donne pour objectif d'éviter le risque d'instrumentalisation des victimes. Il craint que l'attribution de droits à ces dernières ne soit utilisée par les auteurs de l'infraction à des fins autres que celles affichées dans les dispositifs juridiques : *« L'identification des victimes qui ne serait pas effectuée par des professionnels reconnus pour leur expertise en la matière pourrait aboutir à l'instrumentalisation des victimes par des trafiquants d'êtres humains, agissant individuellement ou en bande organisée, pour mieux les exploiter ainsi qu'à la délivrance de titres de séjour à des personnes qui ne se révéleraient pas être des victimes de la traite en recherche de protection. L'identification des victimes de la traite des êtres humains est donc indispensable en vue de leur protection et la prise en charge adaptée auxquelles elles ont droit »*. Le risque est donc double. Les victimes peuvent être utilisées par les trafiquants, mais la préfecture peut également être utilisée par des personnes qui invoqueraient leur qualité de victimes de traite des êtres humains pour être régularisées et, le cas échéant, développer par la suite une activité criminelle en tant qu'auteurs. Pour répondre à ce risque, le texte définit très précisément les compétences de chacun et exclut toute marge de délibération collective. Les forces de l'ordre ont pour rôle d'« engager le processus d'identification », dès lors qu'elles considèrent qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'un étranger est victime de traite des êtres humains ou de proxénétisme. Lorsqu'une personne se présente directement à la préfecture, les autorités préfectorales doivent l'orienter vers une unité judiciaire de la police ou de la gendarmerie à laquelle il incombe de mener une enquête approfondie pour déterminer si la personne est effectivement victime et la renvoyer le cas échéant, après l'avoir entendue, vers les services de la préfecture pour qu'elle sollicite un titre. En présence d'une victime de traite qui

---

*traite des personnes, les aident à retrouver leur autonomie et à demander réparation, facilitent leur accès aux soins et aux services dont elles ont besoin, notamment en agissant en coopération et en coordination avec les services de répression ».*

<sup>245</sup> Instruction du 19 mai 2015.

<sup>246</sup> Instruction du 19 mai 2015.

<sup>247</sup> Article L 744-6 du CESEDA.

<sup>248</sup> Article 706-63-1 du CPP.

<sup>249</sup> Instruction du 19 mai 2015, § 1.2.

solliciterait l'attribution d'un titre de séjour es qualité alors même qu'elle n'aurait pas coopéré, la préfecture est seule compétente et n'a à solliciter aucun avis tiers.

La logique mise en œuvre est discutable. La crainte d'une utilisation des dispositifs juridiques à des fins autres que celles prévues par les textes apparaît comme fondée et légitime. A moins de limiter de manière drastique l'accès aux mesures de protection, le meilleur moyen d'éviter l'instrumentalisation du dispositif est sans doute de favoriser une meilleure appréhension de la complexité des situations des requérants. Une telle démarche permet alors à discriminer les motivations des requérants, qu'ils entendent adhérer au dispositif qui leur est proposé ou utiliser le système juridique à des fins criminelles. Pour ce faire, la mise en place d'instances de concertation se révèle pertinente dans un cadre d'action précisant les missions de chacun, leurs pouvoirs et leurs obligations. C'est dans ce cadre que l'on peut croire que l'on sera le plus à même de lutter contre le risque d'instrumentalisation que ce soit dans le cadre de l'attribution d'un titre de séjour fondé sur les articles L 316-1 ou L 313-14 du CESEDA.

Dans d'autres hypothèses, on identifie une compétence concurrente entre les acteurs impliqués. Chacun a alors qualité pour attribuer un droit ou délivrer une information en l'absence de hiérarchie ou de priorité dans la compétence de chacun pour y procéder. La délivrance d'une information à toute personne étrangère qui pourrait être victime de traite des êtres humains ou de proxénétisme relève de ce cas de figure. Elle peut être transmise par les services de police, mais elle peut également être fournie, complétée ou développée par des associations spécialisées<sup>251</sup>. Néanmoins, aucune instance ne permet aux acteurs concernés d'échanger sur l'identité des personnes ayant bénéficié d'une telle information, ce qui fait obstacle à toute démarche complémentaire des professionnels qui ne peuvent alors revenir de manière ciblée vers celles qui auraient déjà bénéficié d'une première information.

Dans certains domaines, les textes ne prévoient aucune action conjointe entre des acteurs relevant de secteurs distincts, alors même qu'on pourrait croire qu'une telle démarche présenterait un intérêt. L'exemple du retrait de la carte de séjour temporaire est à ce titre intéressant. Il est possible lorsque le titulaire a renoué de sa propre initiative avec les auteurs de l'infraction, lorsque le dépôt de plainte ou le témoignage est mensonger ou non fondé, ou enfin si la présence de l'intéressé constitue une menace pour l'ordre public<sup>252</sup>. Néanmoins, l'instruction du 19 mai 2015 ou les dispositions du CESEDA ne définissent aucun *modus operandi* quant à la manière dont les informations doivent être transmises à la préfecture. De fait, il se peut qu'une victime obtienne un premier titre de séjour sur le fondement de l'article L 316-1 et qu'elle soit par la suite condamnée pour des faits de traite des êtres humains<sup>253</sup>. Entre-temps, son titre avait été renouvelé pour raisons familiales. Aucun des acteurs interrogés n'avait jugé comme relevant de ses fonctions d'en informer la préfecture. Il s'agissait pourtant d'un motif de refus d'attribution d'un titre.

---

<sup>250</sup> Article L 313-14 du CESEDA.

<sup>251</sup> Article R 316-1 du CESEDA.

<sup>252</sup> Article R 316-4 du CESEDA.

<sup>253</sup> Il ne s'agit pas d'un cas d'école. Cette hypothèse nous a été rapportée lors d'entretiens.

Si elles sont rares, on ne peut ignorer l'existence d'hypothèses dans lesquelles le dispositif juridique oblige les acteurs à procéder à une appréciation concertée sur une situation donnée. Lorsqu'une victime de traite potentielle demande à bénéficier d'un délai de réflexion avant de décider, ou non, de coopérer avec les autorités étatiques, l'article R 316-1 du CESEDA prévoit la remise d'un récépissé pour une durée de trente jours. Ce récépissé peut être écourté notamment lorsqu'il apparaît que le bénéficiaire a « renoué de sa propre initiative des liens avec les auteurs des infractions qu'il a subies ». Les services de la préfecture doivent apprécier ce critère, au cas par cas, et « *en lien étroit avec les services de police ou les unités de gendarmerie* »<sup>254</sup>. On est alors dans le cas d'une action conjointe entre les acteurs chargés d'appliquer la législation sur le séjour et ceux chargés de la répression des infractions pénales. La deuxième hypothèse dans laquelle la concertation est juridiquement prévue, correspond à l'existence d'un doute du Conseil départemental sur la validité des actes d'état civil produits par des individus se disant mineurs. Il peut alors saisir le préfet de département. Les référents en matière de fraude des préfectures ont 5 jours pour répondre<sup>255</sup>. Pour ce faire, ils peuvent, le cas échéant, s'appuyer sur les services de la police aux frontières<sup>256</sup>. La coordination entre l'action des conseils départementaux, des référents sur la fraude auprès des préfectures, des policiers et magistrats est donc requise. Dans ces deux hypothèses d'appréciation concertée, celle-ci vise non pas l'octroi ou le bénéfice de droits nouveaux en termes d'accès au séjour, mais bien le refus de tels droits. On constate donc un réel cloisonnement des compétences, qui transparaît notamment du nombre dérisoire de mesures relevant d'une appréciation concertée – ce point est plus flagrant encore lorsqu'on sait que le délai de réflexion n'est quasiment jamais appliqué par les préfectures -. En l'absence d'incitation formelle plus précise, il est donc, de fait, très difficile de traduire dans les faits l'injonction de coopération ou de travail ensemble.

La coopération pourrait néanmoins se mettre en œuvre *via* la création d'entités collégiales permanentes, à savoir des structures ayant pour objet de définir et / ou mettre en œuvre des orientations et / ou des actions en lien avec la traite des êtres humains ou des lieux d'échanges en vue de favoriser l'approche globale de la personne. Ces structures pourraient favoriser les échanges entre les acteurs travaillant sur ces problématiques, permettre de définir des principes d'action et de réfléchir à la manière de les mettre en œuvre. Or, de telles entités restent très rares.

Le Plan d'action national contre la traite prévoit d'« *Assurer un accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le cadre de la protection de l'enfance* »<sup>257</sup>. Il préconise qu'à l'initiative du préfet et du procureur, des groupes spécialisés soient créés au sein des commissions spécialisées des « Conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, des dérives sectaires et les violences faites aux femmes élargies à la prostitution et la traite » (CDPD). Ces groupes doivent être

---

<sup>254</sup> § 2.1 de l'Instruction du 19 mai 2015.

<sup>255</sup> Cela correspond à la durée de l'accueil provisoire des mineurs.

<sup>256</sup> Circulaire interministérielle relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels. NOR : JUSF1602101C.

<sup>257</sup> Mesure 10.

composés de l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs en charge de la protection de l'enfance : PJJ, ASE, magistrats spécialisés, enquêteurs spécialisés de la police et la gendarmerie nationale, et autant que de besoins, inspections d'académie, associations.... L'objectif est la mise en œuvre d'actions visant à protéger les mineurs et à poursuivre les auteurs. La question de leur mise en œuvre effective mérite d'être posée, car depuis le Plan d'action en ayant prévu la création, aucun texte ou circulaire ne semble être revenu sur ce dispositif...<sup>258</sup>. Par ailleurs, ce même Plan d'action prévoit qu'une réunion annuelle des Conseils départementaux de lutte contre la délinquance soit consacrée à la coordination de la lutte contre la traite. Il préconise également qu'une action de sensibilisation soit menée auprès des CODAF, d'une part pour une meilleure détection des situations de traite des êtres humains aux fins « d'exploitation économique ou par le travail », et d'autre part pour agir efficacement contre les auteurs tout en protégeant les victimes.

On constate donc le fossé existant entre d'une part, l'injonction de coopération sur la traite ou l'affirmation de la nécessaire mise en œuvre d'une approche globale centrée sur la personne et d'autre part, le cadre juridique existant qui repose sur un cloisonnement des compétences. L'approche globale centrée sur la personne implique de proposer un cadre normatif, de mettre en place des structures d'accueil<sup>259</sup> ou de créer des dispositifs de coordination permettant aux individus d'accéder à une série de services traditionnellement distincts en les regroupant<sup>260</sup>. Or, rien dans les textes applicables n'est de nature à inciter les acteurs à travailler ensemble et à dépasser le cloisonnement des services par « *une action conjointe entre des acteurs relevant de deux ou plusieurs secteurs d'action publique*<sup>261</sup> ». De ce fait, à l'exception d'initiatives locales, reposant exclusivement sur le bon vouloir des individus, il n'existe pas d'instances d'échanges favorisant la mise en œuvre d'une approche globale des personnes victimes. Ce constat illustre ce qu'évoque Clara Bourgeois lorsqu'elle affirme que « *les défis de l'intersectorialité ne se saisissent pas principalement au niveau national* ». Pour compléter ce qui précède, il faut identifier les acteurs chargés de favoriser l'intersectorialité. Tous ont émergé dans le champ des violences faites aux femmes, que ce soit avant ou après la loi de lutte contre le système prostitutionnel.

### L'émergence de l'intersectorialité dans le champ des violences faites aux femmes

Deux catégories d'instances sont susceptibles de favoriser la mise en œuvre d'une approche globale des victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle : les acteurs spécialisés dans les violences faites aux femmes et les acteurs créés par la loi de lutte contre le système prostitutionnel.

---

<sup>258</sup> Deux après l'adoption du plan, ils n'avaient pas été mis en œuvre en Gironde.

<sup>259</sup> Guichet unique, mise à disposition de personnel, projet intersectoriel, instance de coordination ou contractualisation partenariale....

<sup>260</sup> BOURGEOIS C., « Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés », *op. cit.*

<sup>261</sup> CLAVIER C. et F. GAGNON, « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », *op. cit.*

Du fait de l'intégration de la prostitution dans le champ des violences faites aux femmes, les acteurs spécialisés sur les violences faites aux femmes<sup>262</sup> vont travailler avec les victimes de la traite des êtres humains. La mission des « référénts départementaux pour les femmes victimes de violences au sein du couple » et des correspondants d'aide aux victimes est de mettre en œuvre une approche globale des victimes. Si l'intitulé précis désignant ces référents semble exclure qu'ils soient amenés à travailler, en l'état, avec des victimes de traite, il reste instructif d'identifier leurs missions telles qu'elles résultent de la circulaire du 14 mai 2008, « *Le référent assure une mission de coordination de proximité pour permettre une prise en charge globale, et dans la durée, des femmes victimes de violences. Il ne se substitue toutefois pas aux acteurs et services existants dans le processus d'aide, mais veille à ce que tout soit mis en œuvre pour concourir à un retour à l'autonomie de la femme victime de violences. Son intervention s'inscrit sur deux niveaux : autour de la personne et dans un réseau d'acteurs locaux*<sup>263</sup> ». Cette définition correspond donc très précisément à la mise en œuvre d'une action destinée à faciliter des interactions entre différents professionnels en vue de mettre en œuvre ladite approche globale de la personne. Quant aux « correspondants d'aide aux victimes »<sup>264</sup>, leur compétence initiale est de recevoir les personnes qui déposent plainte pour des faits de violences conjugales<sup>265</sup>. Or, l'instruction du 19 mai 2015 a élargi leur compétence aux victimes de traite des êtres humains qui ne seraient pas en capacité de déposer plainte<sup>266</sup>. L'élargissement du domaine de compétence de ces professionnels au profit des victimes de traite apparaît comme signifiante de la prise de conscience de la nécessité de favoriser une approche globale des personnes dans l'accompagnement qui leur est proposé. Pourtant, il ne s'agit que d'une amorce de ce qui est à faire. On ne peut pas croire en effet que ces acteurs qui ont déjà en charge les victimes de violences conjugales vont pouvoir conduire une réelle action d'accompagnement des victimes de traite, sauf à ce que des moyens conséquents soient consacrés à leur formation et à l'augmentation de leur nombre d'heures.

Par ailleurs, doit être signalé l'accord de partenariat du 10 décembre 2013, liant huit associations de prise en charge des femmes victimes de violences au Ministère en charge des droits des femmes. Cet accord a été élargi par le 5<sup>ème</sup> Plan de lutte contre toutes les violences faites aux femmes aux principales associations nationales œuvrant en matière de lutte contre

---

<sup>262</sup> Circulaire n° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle : « L'accompagnement et la prise en charge des personnes prostituées s'inscrivent aujourd'hui dans le champ plus large des politiques de lutte contre les violences faites aux femmes. (...) La prostitution est considérée comme une violence en soi, plus précisément une violence faite aux femmes dans la mesure où elle les affecte de manière disproportionnée ».

<sup>263</sup> Circulaire SDFE/DPS n° 2008-159 du 14 mai 2008 relative à la mise en place de référents pour les femmes victimes de violences au sein du couple Annexe I ; Sur cette question voir également, Instruction DGCS/SDFEFH-B2/2012/112 du 9 mars 2012 relative à la mise en place de « référents » pour les femmes victimes de violences au sein du couple dans chaque département.

<sup>264</sup> Qu'il relève de la direction départementale de sécurité publique ou du groupement de gendarmerie départementale (on parle alors d'officier « prévention-partenariat »).

<sup>265</sup> Pourtant, le correspondant rencontré à Bordeaux indiquait courant 2016 ne pas avoir d'action spécifique auprès des victimes de traite des êtres humains.

<sup>266</sup> La référence aux « victimes de traite », sans davantage de précision, laisse entendre que les victimes ayant subi d'autres formes d'exploitation peuvent également être reçues dans le cadre de ces dispositifs.

la prostitution<sup>267</sup>. Dans ce texte, lesdites associations s'engagent à participer à des actions de promotion et de sensibilisation de l'ensemble de la société sur les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes, à développer des actions de prévention et de sensibilisation des jeunes en milieu scolaire sur l'égalité entre les hommes et les femmes, les rapports sociaux de sexe et sur le respect mutuel, à contribuer à la formation initiale et continue des différents professionnels concernés par la problématique des violences faites aux femmes, à porter à la connaissance des pouvoirs publics les problématiques spécifiques exprimées par les femmes victimes de violences (capitalisation des données, observation des bonnes pratiques, difficultés...), à assurer une offre d'écoute, d'accueil, d'information, d'accompagnement et d'hébergement des femmes victimes de violences notamment par la promotion des dispositifs promus par l'Etat (numéros de référence téléphonique, référents pour les femmes victimes de violences au sein du couple, accueils de jour pour les femmes victimes de violences au sein du couple...) et à veiller à la structuration, à la professionnalisation et à la promotion des actions menées par leurs réseaux en la matière. On est donc ici dans la mise en œuvre d'une approche globale de la lutte contre les violences faites aux femmes, et partant, contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Même si les missions ne sont pas superposables, ce dispositif se surajoute au comité d'orientation de la MIPROF précédemment évoqué.

Par ailleurs, la loi de lutte contre le système prostitutionnel du 13 avril 2016 a prévu la création d'une instance de coordination de l'action en faveur des victimes de la prostitution dont les missions relèvent à la fois de l'approche globale de la lutte contre la prostitution et l'exploitation sexuelle et une approche globale des victimes. Cette instance repose sur un dispositif comparable aux commissions départementales d'action contre les violences faites aux femmes créées par la Circulaire de la secrétaire d'Etat chargée des droits de femmes du 12 octobre 1989 (réactualisée depuis). Sous la présidence du préfet, ces dernières rassemblent les partenaires institutionnels et associatifs concernés afin d'élaborer des actions coordonnées en faveur des femmes victimes. L'animation et le suivi en sont assurés par la déléguée régionale ou la chargée de mission départementale aux droits des femmes. Ces commissions doivent constituer un « *levier de coordination entre les différents acteurs concernés par cette problématique, afin de mettre en œuvre au niveau local une politique concertée contribuant à lutter contre la prostitution et l'exploitation sexuelle*<sup>268</sup> ». Cette mission relève donc de l'élaboration d'une action globale de lutte contre la prostitution et l'exploitation sexuelle. Elles ont en outre un pouvoir consultatif en matière d'accès et de renouvellement du parcours de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle. Ces parcours sont en effet autorisés par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de l'instance susmentionnée et de l'association qui aura élaboré et mis en œuvre le présent parcours<sup>269</sup>. Les critères de renouvellement sont le respect de ses engagements par la personne et les difficultés rencontrées.

---

<sup>267</sup> Amicale du nid, Mouvement du nid, Accompagnement - Lieux d'accueil- Carrefour éducatif et social (ALC).

<sup>268</sup> Circulaire n° DGCS/B2/2017/18 du 31 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

<sup>269</sup> Article L 121-9 du CASF.

Ces dispositifs révèlent une incontestable volonté de favoriser une meilleure coordination de l'action. En ce sens, on peut croire que le droit français répond à l'injonction de mettre en œuvre une approche globale, à ceci près que l'approche globale en question porte sur tout autre chose que l'ensemble des formes d'exploitation identifiées dans le cadre de la traite des êtres humains. Une telle évolution s'inscrit donc non seulement à rebours des derniers engagements souscrits par la France au niveau international en matière de lutte contre la traite, mais également des observations faites par les membres du GRETA lors de la visite de la France. Dans son premier rapport, en 2013, ce dernier avait en effet exhorté les autorités à adopter une approche globale de la lutte contre la traite<sup>270</sup>. La même expression d'« approche globale » peut donc s'appliquer tant à l'objet « traite des êtres humains » qu'aux personnes ayant subi ces pratiques, les victimes. Néanmoins, l'analyse des divers besoins des victimes révèle qu'ils ne peuvent être satisfaits sans qu'ait été pensée en amont une approche globale de la traite. L'une est donc conditionnée par l'autre.

## **2<sup>ème</sup> partie – L'approche globale des victimes conditionnée par l'approche globale de la traite**

Les incidences de l'absence d'approche globale de la traite sur l'approche globale des victimes vont être démontrées. La thèse sera en effet défendue que les professionnels ne peuvent en l'état travailler ensemble tant que n'a pas été préalablement définie une politique publique de lutte contre la traite. Pourtant, on peut légitimement questionner la prétendue nécessité qu'il y a à ce que les professionnels au contact des victimes travaillent ensemble. C'est pourquoi, sans revenir sur le hiatus existant entre l'injonction qui leur est faite de mettre en œuvre une approche globale de la traite et le cloisonnement des services et des logiques applicables, les raisons rendant nécessaire, du point de vue de la qualité de la prise en charge des victimes, une meilleure coordination entre les intervenants seront développées. Elles permettront de dresser un canevas de ce que pourrait être un protocole de « travail ensemble » sur la traite associant des acteurs à une échelle locale. Les éléments justifiant l'approche globale des victimes seront présentés (Chapitre 3), avant de mettre en évidence l'indissociabilité des deux dimensions de l'approche globale (Chapitre 4), pour finir avec une proposition de protocole de « travail ensemble » (Chapitre 5).

### **Chapitre 3 : Les éléments justifiant une approche globale des victimes**

La nécessité que les acteurs qui sont au contact des victimes travaillent ensemble sera développée en partant des problématiques que rencontrent ces dernières. Le propos tendra à démontrer que devant l'ampleur de leurs besoins et la diversité des domaines sollicités pour qu'elles accèdent à leurs droits, la mise en cohérence de l'action des différents professionnels à leur contact est une condition incontournable de l'effectivité de leur émancipation du

---

<sup>270</sup> GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, op. cit. p. 64.

processus d'exploitation. Les stratégies mises en œuvre par les auteurs de faits de traite des êtres humains visent à isoler les victimes et à les rendre dépendantes de ceux qui les exploitent<sup>271</sup>. La dépendance ainsi instaurée joue un rôle protecteur qui complique l'émancipation de la relation d'exploitation. Cette émancipation n'est donc possible que si un nouveau cadre protecteur est proposé à la personne. Or, l'organisation de notre système juridique fait que de nombreux droits sont attribués suivant une logique de dominos : l'accès à un droit engendre l'ouverture de nouveaux droits. Les acteurs sociaux, juridiques, et médicaux notamment, doivent donc interagir afin d'enclencher la reconnaissance de ces droits. Mais la multiplicité des champs de politiques publiques concernés par la question de la traite des êtres humains complique la mise en œuvre de ces interactions.

L'effectivité de la protection des victimes oblige à la mise en place d'un cadre protecteur se substituant dans un premier temps au cadre de vie imposé par le groupe criminel se caractérisant par son caractère contenant (§1). Cette substitution est nécessaire pour laisser à la victime la possibilité de trouver de nouveaux supports lui permettant d'accéder à une existence autonome. Or, en l'état la complexité des trajectoires institutionnelles des victimes (§2) est incompatible avec la mise en place d'un tel cadre protecteur.

### **§1) La contenance du cadre de vie imposé par le groupe criminel**

La « contenance du cadre de vie imposé » désigne le processus mis en place par le groupe criminel et visant l'enfermement des personnes exploitées dans un mode de vie dans lequel leurs besoins vitaux, mais également souvent affectifs, sont assurés au sein de l'organisation criminelle sans aucun contact avec l'extérieur. Après avoir identifié les éléments participant de ladite contenance, il conviendra d'en mesurer les incidences quant aux besoins des victimes.

#### *Les éléments participant de la contenance du cadre de vie imposé*

L'exploitation des personnes qui est au cœur de la définition de la traite des êtres humains est rendue possible par une stratégie criminelle reposant sur l'isolement et la dépendance, soit les deux axes permettant l'instauration de ce mode de relation et au-delà, dans certains cas, d'emprise<sup>272</sup>. Si cet isolement et cette dépendance vont être scellés au cours de la phase d'exploitation, ils ne sont bien souvent que le prolongement d'un processus entamé dès le recrutement de la victime, avant de se poursuivre dans le cadre de la migration, notamment lorsqu'elle se fait par voie terrestre.

Les éléments manifestant cette stratégie d'isolement apparaissent avec régularité dans les

---

<sup>271</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., « De l'identification à la qualification de la traite : l'aveuglement des acteurs face à l'exploitation », *Archives de politique criminelle*, 15 novembre 2017, n° 39, n° 1, p. 195-214.

<sup>272</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., « Les femmes soumises à la traite des êtres humains adhèrent-elles à l'exploitation ? Une mauvaise formulation pour un vrai problème : Etude réalisée auprès de nigérianes sexuellement exploitées en France », *Archives de politique criminelle*, 2012, n° 34, p. 103-122.

pratiques identifiées dans les groupes nigériens, dès le recrutement de la victime. Ils peuvent se manifester via l'exercice de menaces visant la famille, ou au contraire par la mise en place d'une sorte de complicité avec cette dernière. Dans cette hypothèse, c'est alors la menace d'une exclusion du groupe et donc de l'isolement en découlant, qui va avoir des effets sur la victime. Dans l'un et l'autre cas, le groupe va utiliser la crainte de la victime de se voir rejeté par sa famille, pour parvenir à ses fins.

Lors d'une précédente recherche<sup>273</sup>, nous avons identifié la technique consistant pour ceux qui recrutent à se procurer l'adresse, si ce n'est à rencontrer les membres de la famille de la future victime. Cette information est un élément important pour exercer une pression au moment où la fille tente de prendre des distances avec le groupe qui l'exploite.

Dans d'autres situations, la famille est partie prenante du processus. Ainsi, la maman de la victime peut être en relation étroite dès le recrutement avec le *sponsor*, à savoir celle qui fait l'avance des frais liés à la migration et qui va en tirer profit. L'une et l'autre se concertent en délivrant un message cohérent, qui sert tant les intérêts de l'une que de l'autre, à savoir : « *tu dois gagner un maximum d'argent le plus vite possible pour rembourser ta dette, et pouvoir, à l'issue, envoyer de l'argent à ta famille* ». La coordinatrice de l'ONG Idia Renaissance qui accompagne les victimes de traite à leur retour au Nigéria témoigne en ce sens : « *C'est bien pire quand les familles sont impliquées, elles encouragent leurs enfants à partir, surtout les filles, en raison d'autres facteurs qui affectent les petites filles. La petite fille n'est pas vue de la même manière que le petit garçon, culturellement, le petit garçon est préféré, parce que la fille se mariera et quittera la famille. Le petit garçon est celui qui restera et perpétuera le nom de la famille, la famille veut le protéger, il sera sauf, et la petite fille sera davantage l'agneau sacrificiel qui partira pour sauver la famille. (...) Nous avons eu des problèmes avec des parents qui disaient : si j'ai sept enfants et que l'un se sacrifie en partant, il n'y a pas de mal à ça*<sup>274</sup> ». Cette référence au sacrifice manifeste bien la rupture d'avec le groupe familial. La jeune qui est envoyée se prostituer est écartée, éloignée du groupe, pour en assurer sa survie ou sa prospérité. Or, le fait de refuser cette « mission » peut justifier l'exclusion pure et simple de celui-ci : « *Nous avons eu certaines filles qui ont été renvoyées de chez elles, expulsées par leur famille, car elles refusaient de partir en Europe*<sup>275</sup> ». Ce processus ne va faire que se confirmer tout au long du processus d'exploitation : la jeune fille à laquelle on demande de se prostituer encourt l'exclusion du groupe familial, puis par la suite, du groupe d'exploitation. Refuser de se soumettre aux demandes qui lui sont faites, c'est pour une jeune fille engagée dans un processus de traite, encourir le risque d'être exclue de son, ou de ses groupes d'appartenance, et familial notamment. Dès lors, les trafiquants vont utiliser ces éléments pour asseoir leur pouvoir sur celles qu'ils exploitent : « *eu égard à l'importance de la famille dans le processus décisionnaire du départ des victimes et à la primordialité de l'unité de la famille au sein de la culture Edo, les trafiquants procèdent à l'élaboration de stratégies pour convaincre la famille ou un membre de la famille en qui la victime a*

---

<sup>273</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., *Autonomie et protection des personnes vulnérables*, op. cit.

<sup>274</sup> OFPRA, et CNDA, Rapport de mission en République fédérale du Nigéria, 2016, p. 26. Ce document est accessible sur le site de l'OFPRA.

<sup>275</sup> Nwoha Roland, de l'ONG Idia Renaissance, dans OFPRA, et CNDA, Rapport de mission en République fédérale du Nigéria, préc. p. 25.

*confiance, de manière à disposer d'un levier de persuasion pour convaincre la victime de partir*<sup>276</sup> ».

Les éléments d'information dont nous disposons pour les dossiers bulgares sont moins précis, puisqu'ils résultent de sources de seconde main – entretiens avec des acteurs au contact des victimes et deux entretiens avec des victimes directes –. Néanmoins, la pression exercée par la famille, semble davantage liée à la présence d'enfants. Il est en effet courant que les femmes bulgares qui se prostituent en Europe aient laissé leurs enfants à leur famille. Le chantage exercé se présente alors en termes quelque peu différents puisque l'argent envoyé est destiné à financer les soins octroyés à l'enfant, mais également sans doute à « récompenser » ou à « gratifier » la mère - ou belle-mère - de celle qui se prostitue (soit la grand-mère de l'enfant) pour son dévouement.

Dans l'un et l'autre cas, la logique reste cependant comparable puisque les éléments freinant l'accès au droit sont internes au système d'exploitation. Les auteurs vont délibérément utiliser ces relations de soumission familiale pour tirer un profit accru de l'activité de la victime. Dans ce contexte, la famille fait partie intégrante de ce qu'on peut qualifier de « système d'exploitation », à savoir un ensemble d'acteurs ayant des liens les uns avec les autres et visant un objectif commun, l'utilisation de la personne à des fins de profit, même si leurs motivations peuvent différer.

Le même phénomène peut être repéré au cours du parcours migratoire. Simplement dans ce cadre, c'est le fait d'avoir subi des violences qui sera susceptible de générer l'exclusion du groupe. Les travaux de Smain Laacher sur les conditions et les conséquences des violences, notamment sexuelles, subies par les femmes au cours de leur parcours migratoire mettent en évidence les effets de cette violence. Commises publiquement, elles excluent les personnes qui les subissent du reste du groupe, produisant « *des effets immédiats et irréversibles en termes d'identité et de répudiation des personnes*<sup>277</sup> ». L'exclusion se manifeste tant à l'égard de leur société d'origine, des membres de leur communauté, mais également de la société dans laquelle elles séjournent. Cette exclusion isole, enferme la personne et va jusqu'à empêcher toute possibilité de mettre des mots sur l'expérience subie.

L'analyse montre que ces violences sont indicibles et ce pour plusieurs raisons. Les femmes qui les subissent n'ont pas d'interlocuteur vers lequel se tourner. Quand bien même elles identifieraient le service policier compétent, elles voient les autorités étatiques comme corrompues à l'image de ce qu'elles ont bien souvent connu dans leur pays. La question de la perception des institutions est d'une réelle complexité. Que ce soit dans les pays ayant connu la colonisation ou dans ceux ayant vécu dans un régime communiste, le rapport à l'Etat semble particulièrement ambivalent. Pour le Nigéria, Stephen Ellis a mis en évidence le manque de légitimité et de crédibilité attribué à l'autorité coloniale et aux institutions qui en sont issues<sup>278</sup>. Il considère que les pratiques de corruption ont pu constituer, au cours de la période coloniale, un moyen de contester l'autorité. De ce fait, leur condamnation formelle

---

<sup>276</sup> OFPRA, et CNDA, Rapport de mission en République fédérale du Nigéria, préc., p. 26.

<sup>277</sup> LAACHER S., « N'exister pour personne violences faites aux femmes sur la route de l'exil », *Le sujet dans la cite*, 2011, n° 2, n° 1, p. 100-108. p 104

<sup>278</sup> ELLIS S., *This Present Darkness: A History of Nigerian Organized Crime*, 1<sup>re</sup> éd., New York, Oxford University Press, USA, 2016., p. 52-53.

était bien souvent inefficace du fait précisément du manque de légitimité du système policier et judiciaire qui les prononçait. Ce point était semble-t-il accru par le fait que l'administration coloniale avait fait le choix de recruter les policiers parmi les anciens esclaves affranchis. S'il ne saurait être question de développer davantage ce point, il permet de mesurer que le recours aux services policiers est loin d'être une évidence pour bon nombre de migrantes ayant subi des violences au cours de leur voyage du fait de la perception qu'ils ont de ces acteurs. A cela s'ajoute un fort sentiment de honte et la crainte d'être rejetées : « *Qui après va vouloir de moi ?* », « *Si on le sait, je ne connaîtrai jamais l'amour*<sup>279</sup> ». Là encore ce point pourrait justifier de plus amples développements, mais la honte associée au viol est un phénomène clairement identifié<sup>280</sup>.

Aussi, la seule option qui s'ouvre à ces victimes est le silence, tant elles ont la conviction que nul n'est en mesure d'apporter une réponse satisfaisante à leur situation. Peu à peu, les personnes exploitées vont donc intérioriser le fait que le seul moyen de conserver une place dans un groupe d'appartenance, quel qu'il soit – groupe familial, groupe migratoire, groupe d'exploitation – est de se soumettre aux règles qu'il impose. Or, les personnes qui migrent dans le contexte évoqué n'ont aucune accroche sociale autre que celle qui les relie à ceux qui vont les exploiter. De ce fait, elles ne peuvent pas intégrer un autre groupe que celui-ci. Sans papiers, elles n'ont pas d'existence administrative, on a vu que les attaches avec les familles pouvaient ne pas être d'un grand secours et leur activité « professionnelle » les relie à nouveau au groupe d'exploitation. Dans un tel contexte, les stratégies visant l'isolement et la dépendance des personnes exploitées mises en œuvre une fois dans le pays de destination vont alors être particulièrement efficaces.

Au cours du processus d'exploitation, les modalités de l'isolement sont multiples. Elles portent sur l'isolement à l'égard de la société et l'isolement à l'égard de la famille (lorsque ce n'est pas cette dernière qui exploite).

L'isolement à l'égard de la société peut résulter de différentes pratiques et notamment de la soustraction du passeport et des papiers d'identité. Sans ses papiers, la personne est convaincue qu'elle ne peut pas saisir les autorités policières puisqu'elle est sans existence légale. En outre, l'interdiction peut lui être faite de se déplacer seule du fait du prétendu risque d'être arrêté par les autorités de police lorsque la personne est étrangère et en situation irrégulière. L'utilisation d'un faux nom et de faux documents imposée par les auteurs de l'exploitation fait obstacle à l'inscription de la personne dans la société du pays de destination puisqu'elle se retrouve sans existence administrative. Cette substitution d'identité aggrave les effets destructeurs de l'irrégularité du séjour, en agissant notamment sur l'estime de soi. Lorsque la victime est mineure son absence de scolarisation maintient et accroît davantage encore cette dépendance. Elle permet non seulement d'isoler le mineur du reste de la société, de lui interdire l'accès à un autre modèle de vie que celui qui lui est proposé par sa famille, mais aussi concrètement, cela l'empêche à sa majorité de quitter le groupe familial, puisqu'en

---

<sup>279</sup> LAACHER S., « N'exister pour personne violences faites aux femmes sur la route de l'exil », *op. cit.*

<sup>280</sup> SCOTTO D., *Honte en victimologie*, Champ social, 2001. D. Scotto, « honte en victimologie », dans E. Baccino et al., « Victime-agresseur », Tome 1, Champ social « Victimologie et criminologie », 2001, pp. 227-232.

l'absence d'instruction, ses chances d'accéder à un mode de vie autonome sont très faibles<sup>281</sup>. Enfin, la mise en place d'une surveillance physique constitue une forme d'isolement qui mérite d'être illustrée plus précisément. La surveillance vise à vérifier que la victime ne noue aucun contact avec l'extérieur. Le fait que la prostituée se rapproche d'un client qui pourrait alors l'inciter à s'extraire du groupe, est notamment particulièrement craint par ce dernier. C'est pourquoi, les filles travaillent généralement en binômes et la plus ancienne des deux a pour obligation de surveiller la plus jeune : elle contrôle le temps des passes et en réfère à leur supérieure. Les modalités de cette surveillance se manifestent différemment suivant l'origine géographique des organisations criminelles, mais également selon la manière dont les personnes exploitées sont mises en contact avec les clients. Plusieurs acteurs associatifs rencontrés soulignent la difficulté de rencontrer seules les personnes se prostituant sous contrainte. Une association spécialisée dans l'accompagnement des personnes prostituées rapporte la faible fréquentation de leur structure par les nigérianes lorsqu'elles arrivent sur le territoire. Elles ne peuvent accéder aux locaux de ces structures que lorsqu'elles ont une certaine ancienneté, et donc qu'elles ont pu s'émanciper partiellement de leurs *Madams*. Pour les filles bulgares, elles feraient l'objet d'une surveillance physique étroite sur les lieux mêmes de prostitution, se traduisant par la présence d'hommes qui les observent depuis leur voiture garée à proximité du lieu de racolage. Les membres d'une association d'accès aux soins rapportent leur difficulté à recevoir les femmes bulgares seules, hors de la présence de leur concubin, mari ou de toute autre personne de la communauté. Ils attribuent cette présence d'un tiers à la volonté d'éviter que certaines questions liées aux violences ne puissent être abordées. En l'espèce, les professionnels n'étaient pas en mesure d'identifier clairement des faits de traite, mais davantage un contexte de soumission et de violence autour de femmes se livrant par ailleurs à la prostitution.

Des éléments liés à l'organisation de l'activité criminelle contribuent également à l'isolement de la personne à l'égard de la société et expliquent les difficultés d'accès aux droits rencontrées par les personnes exploitées. Ce point est particulièrement flagrant lorsque le racolage se fait par l'intermédiaire d'une sorte de « secrétariat » qui met en ligne les annonces, centralise les appels et répartit les clients parmi les prostituées qui travaillent pour cette entité criminelle (*sex-tours*). Le racolage ne se fait alors pas dans la rue, mais sur le net et les clients retrouvent directement les prostituées dans des hôtels ou éventuellement des appartements loués pour l'occasion via des réseaux du type Airbnb. Un ou une même « secrétaire » peut ainsi gérer plusieurs dizaines de filles réparties dans des hôtels sur tout le territoire, tout en prenant évidemment au passage une commission, qui peut aller de 30 à 50 % des gains. Les filles travaillent généralement en binôme, ce qui permet une surveillance par les « pairs » particulièrement efficace. Ce système a été clairement identifié dans plusieurs procédures. On retrouve donc les mêmes éléments que ceux précédemment identifiés : l'isolement et la dépendance. On soustrait à celles qui se prostituent leurs papiers d'identité, ce qui selon un mécanisme classique les empêche de dénoncer les faits subis auprès des autorités, tant elles ont la conviction qu'elles seront alors immédiatement renvoyées dans leur pays. Les personnes travaillant dans ces conditions sont coupées de toutes les structures

---

<sup>281</sup> LAVAUD-LEGENDRE B. et A. TALLON, *Mineurs et traite des êtres humains en France, op. cit.*

associatives et étatiques : aucun des acteurs rencontrés n'a indiqué être au contact de personnes prostituées travaillant de cette manière. Pourtant, les entretiens avec les services policiers et judiciaires, tant au niveau national que local confirment la très grande vitalité de ce type de réseaux. Il suffit en outre de consulter les sites d'annonces pour constater un certain nombre d'annonces particulièrement suspectes. On peut notamment être alerté quand plusieurs annonces avec le même numéro proposent des services dans plusieurs villes de France à la même période, de même le fait que des prestations soient proposées 24 h / 24 et 7 jours / 7 ou encore la mention « nouvelle dans cette ville » sont des éléments tout aussi suspects. Les personnes travaillant pour le compte d'un tiers qui organise la logistique de l'activité doivent verser environ 40 % de leurs gains au titre du paiement des prestations de secrétariats...

L'isolement à l'égard de la famille, résulte du contrôle exercé sur les contacts avec celle-ci. Il peut ainsi être purement et simplement interdit à la personne de téléphoner à sa famille, ou d'appeler hors la présence de celui qui exploite, mais il peut aussi lui être interdit de voyager dans le pays d'origine, et notamment de rendre visite aux enfants restés aux pays...

L'autre facette de l'isolement est la dépendance délibérément instaurée à l'égard de la personne ou du groupe d'exploitation. Elle est à la fois matérielle, juridique, psychologique et affective... Elle est matérielle du fait du rôle central du groupe d'exploitation dans l'ensemble des dimensions matérielles de la vie des personnes exploitées, que ce soit pour l'hébergement, l'accès à des ressources, à l'alimentation, au type d'activité exercée, ... Elle est également juridique, puisque on l'a vu, la soustraction des papiers empêche les victimes de s'éloigner, tant elles sont convaincues – ce qui n'est pas nécessairement faux – qu'elles seront renvoyées dans leur pays d'origine si elles se présentent sans document dans un commissariat. Migrer sous de faux papiers implique en outre de recourir à des complices pour bénéficier d'un nouvel extrait de naissance conforme aux documents obtenus à l'arrivée en France (demande d'asile, carte de sécurité sociale, relevé d'identité bancaire...). Enfin, la dépendance est bien souvent psychologique et affective : en l'absence de tout contact avec la famille d'origine ou la société du pays de destination, les relations humaines des personnes exploitées sont fréquemment limitées soit au groupe d'exploitation, soit à la communauté dont relève ce groupe d'exploitation.

Les modes de relations instaurées ont des conséquences très concrètes sur les besoins des victimes en vue de favoriser leur émancipation de l'exploitation.

### *Les incidences de la contenance du cadre de vie imposé sur les besoins des victimes*

Les pratiques criminelles décrites expliquent que les personnes exploitées n'ont généralement, au moment où elles sont identifiées comme telles, ni document d'identité, ni couverture sociale, ni source de revenu, ni hébergement... On comprend alors la lourdeur et la complexité des démarches administratives nécessaires à la reconnaissance de leurs droits. Tant qu'elles n'ont pas de papiers, elles ne peuvent bénéficier des dispositifs d'hébergement.

Pour accéder à un titre de séjour, il faut être en mesure de prouver son identité. Celles qui sont entrées en France sous une fausse identité attribuée par ceux qui les ont exploitées, vont alors devoir prouver leur véritable identité en se procurant un acte de naissance.... Chaque étape de l'accès à des droits va être complexe.

A la complexité administrative, vont s'ajouter des difficultés psychologiques ou encore imputables à l'organisation criminelle. Ces difficultés peuvent être liés à la pression des familles ou aux effets des stratégies d'emprise. La cohérence du discours des auteurs de l'exploitation et de celui de la famille peut aliéner la personne dans une logique sur laquelle elle n'aura pas de prise. Dans ce contexte, rompre avec les attentes du groupe d'exploitation (incluant ici le groupe familial) implique de se retrouver dans un premier temps, isolé de tout contact humain connu. Il va donc falloir instaurer un étayage particulièrement contenant pour permettre aux personnes de s'opposer à ce qu'on attend d'elle.

S'il importe d'insister sur la contenance de ce cadre criminel, c'est parce qu'une fois que celui-ci disparaît, la victime n'a aucun support autre que celui proposé par les structures étatiques. Les pratiques criminelles visent à objectaliser la victime, la réduire au rang d'objet, lui enlever tous les attributs administratifs, juridiques et psychologiques (attributs d'une personne physique, en termes juridiques, ou d'un sujet désirant, en termes psychologiques). C'est tout cela qui va être à retrouver, à reconstruire. Dès lors, par une sorte d'effet miroir, le cadre proposé par les institutions étatiques devra être, dans un premier temps, extrêmement contenant, protecteur, afin que précisément, la personne puisse retrouver l'autonomie nécessaire. La mise en place d'un tel cadre relève de la définition d'une politique publique permettant aux acteurs de travailler ensemble et de proposer aux victimes un discours cohérent, conforme à la direction définie au niveau national.

L'accès des personnes aux droits qui leur sont théoriquement octroyés se caractérise par de multiples ruptures, d'importants temps de latence, des discours variables. Les victimes vont donc passer d'un cadre dans lequel l'ensemble de leurs besoins fondamentaux sont assurés par le groupe d'exploitation, à une situation de très grande insécurité dans laquelle elles se retrouvent soumises à une importante instabilité, au niveau administratif, juridique, sanitaire, psychologique et affectif. Autant de paramètres qui font que tant que la victime qui entend s'émanciper de la relation d'exploitation n'aura pas accès au séjour, à des soins, à des ressources, elle restera vulnérable face à toute intrusion du groupe d'exploitation dans sa vie. Or, en l'état des dispositifs qui leur sont accessibles, il n'est pas rare que ces dernières soient « baladées » de structures en structures avant de pouvoir s'engager dans un processus d'émancipation. C'est pour limiter ces ruptures que le développement de relations de travail étroites entre les acteurs à leur contact, va revêtir toute sa pertinence. Le « travail ensemble » ne saurait simplement renvoyer au fait de développer des échanges sur telle ou telle situation donnée, mais bien au fait de mettre en œuvre des objectifs communs, *via* le recours à des moyens compatibles entre eux. En d'autres termes, on peut considérer qu'à la cohérence du discours tenu par la famille et le groupe d'exploitation, doit correspondre la cohérence du discours des acteurs qui encouragent la victime à s'émanciper de ceux qui l'exploitent. Résister aux pressions subies implique pour la victime de pouvoir adhérer à une proposition

alternative proposée de manière pérenne. Or, le rattachement des différents acteurs au contact des victimes à différents secteurs de politiques publiques (santé, justice, immigration ...) a pour effet l'absence de cohérence dans le discours tenu aux victimes. De ce fait, chacun inscrit son travail dans des logiques, des cultures différentes. Seule la mise en place d'une politique publique globale, intersectorielle, peut favoriser le déploiement d'un discours cohérent.

L'accès aux titres de séjour permet d'illustrer concrètement ce qui précède. Face à une personne qui présente des troubles somatiques ou psychiatriques consécutifs à la situation d'exploitation, il est possible de formuler une demande de régularisation pour soins ou de lui présenter le dispositif de coopération avec les services enquêteurs. Mais les deux choix n'ont ni la même signification, ni les mêmes implications. Du point de vue de la cohérence du travail accompli sur la traite des êtres humains, rien n'exclut qu'une personne régularisée pour soins reste liée au réseau d'exploitation et continue de l'alimenter en bénéficiant en outre de la légitimité attachée au fait de disposer d'un titre de séjour. D'un autre côté, accorder à la victime un statut protecteur en reconnaissant sa qualité de victime peut contribuer à son rétablissement, lorsque la pathologie est directement liée à l'exploitation. Mais cela implique que lorsqu'une victime s'engage dans un processus de coopération, les droits y étant associés soient alors absolument garantis. Devant l'incontestable aléa qui entoure l'accès à un titre de séjour sur le fondement de l'article L 316-1 du CESEDA (victime qui coopère), certaines structures vont faire le choix de ne pas encourager la victime à se lancer dans cette voie et préférer monter un dossier médical lorsque la personne présente une pathologie. A partir du moment où la même personne va être en contact avec deux structures dont l'une l'encouragera à coopérer avec les autorités étatiques et l'autre à monter un dossier pour raisons de santé, cela va générer des divergences dans le discours tenu et risque en outre de provoquer des tensions dans les relations entre les professionnels. Faute d'harmonisation entre les critères et priorités des différents protagonistes, ces divergences vont être, inutilement chronophages et contre-productives, et pour la personne qui va être soumise à des discours contradictoires et pour la structure à son contact. L'absence de cohérence entre les discours des uns et des autres nuit clairement à la lisibilité des droits accessibles et de ce fait à l'adhésion de la personne aux solutions proposées. Certaines pourront en jouer pour parvenir à leurs fins et instrumentaliser alors le dispositif d'accès aux droits. D'autres, déstabilisées par ce manque de cohérence du discours qui leur est tenu, pourront rejeter toute offre d'accompagnement. Une réflexion sur les stratégies à conduire ne peut être le fait d'un seul acteur. Elle doit être collégiale.

Au-delà de la cohésion du discours, c'est la cohérence des actes posés au regard de ce que dit la loi qui doit être interrogée. On rappellera à ce titre que les conventions internationales – Protocole de Palerme, Convention du Conseil de l'Europe, Directive 2011/36/UE – prévoient la mise en place de mesures de protection pour les personnes ayant subi des faits d'exploitation. Or, les travaux entrepris montrent que la protection des victimes de traite est loin d'être effective. Se pose alors la difficulté suivante : dans quelle mesure, un professionnel va-t-il être en mesure de présenter aux personnes accompagnées les mesures auxquelles elle peut théoriquement prétendre, s'il sait qu'elles ne seront pas appliquées ? Les très nombreux

exemples recueillis au cours de cette étude montrent que l'absence d'application effective de la loi entrave non seulement l'accompagnement des victimes, mais au-delà, le processus de lutte contre la traite des êtres humains. L'adhésion des personnes aux mesures qui leur sont proposées est mise en péril chaque fois qu'il existe un décalage entre ce que dit la loi et la manière dont elle est appliquée. Un tel décalage apparaît principalement dans l'accès au séjour et l'accès à l'hébergement. Il met à mal la cohérence du processus de lutte contre la traite.

Pour ce qui est de l'accès au séjour, on retiendra la situation, qui nous a été rapportée par un acteur associatif, d'une jeune femme ayant coopéré avec les services de la gendarmerie après avoir échappé à un groupe criminel qui lui demandait de se prostituer. Après avoir donné les informations en sa possession hors de toute procédure écrite, elle a bénéficié d'un titre de séjour L 316-1 en qualité de victime de traite. Il faut préciser que le gendarme qui l'avait reçue n'avait pas jugé utile, malgré la demande formulée en ce sens, de solliciter l'ouverture d'une procédure de témoignage anonyme (article 706-58 du CPP). Au moment du renouvellement de son titre, et sans qu'aucun élément nouveau ne vienne remettre en cause la véracité de son témoignage, un refus lui a été opposé par la préfecture au motif qu'elle se serait « bornée à alerter » les autorités. Il ressortait en effet de cette affaire que le fonctionnaire qui avait enregistré ses déclarations avait quitté le service, aussi, elle ne conservait aucune trace de sa coopération avec les services enquêteurs. Néanmoins, l'association l'ayant accompagnée se portait garante de la réalité de cette coopération tout en indiquant avoir expliqué à cette victime que les informations qu'elle avait apportées lui permettraient de disposer d'un titre de séjour – ce qui avait d'ailleurs été confirmé, le blocage ayant simplement eu lieu au moment du renouvellement -.

Dans un autre cas, une victime dépose plainte pour faits de traite des êtres humains. Elle est immédiatement éloignée dans un département limitrophe. Une demande de titre de séjour est déposée sur le fondement de l'article L 316-1 du CESEDA dans le département dans lequel elle a été exploitée. La préfecture répond que dans la mesure où elle est hébergée dans un autre département, c'est depuis ce second département que doit être délivré le titre de séjour. Une nouvelle demande est donc faite auprès de la préfecture de ce second département. Il est alors opposé que la victime doit transmettre une copie intégrale de son dépôt de plainte et ce contrairement à ce qui est explicitement mentionné dans l'instruction du 19 mai 2015. Après un courrier de l'association la situation a pu être régularisée. Dans un dossier comme celui-ci, chaque préfecture tente de ne pas délivrer le titre de séjour. Or, la manière dont va se dérouler la procédure est source d'insécurité pour la personne et va générer un surcroît de travail et de temps passé sur chaque situation par les professionnels. Une meilleure connaissance par les acteurs en charge de ces dossiers des textes applicables (notamment en l'occurrence des circulaires) ainsi qu'un échange accru des informations pourraient limiter ce type de blocages.

Un autre point de tension dans la cohérence du dispositif de protection apparaît avec l'hébergement. Une gendarmerie convoque un vendredi une victime exploitée dans un réseau de traite à des fins de mendicité forcée – la forme d'exploitation est sans incidence ici sur les difficultés rencontrées - . La victime qui habite en Espagne, se déplace. Or, une fois rendue

auprès des services l'ayant convoquée, elle apprend aucun hébergement ne peut lui être proposé. Il lui était pourtant demandé de se présenter à nouveau le lundi suivant pour être entendue une nouvelle fois. Les gendarmes ont donc sollicité une association le vendredi, mais aucune solution d'hébergement n'a pu être trouvée dans la journée. Le témoin qui avait gardé des liens avec des personnes gravitant autour du réseau a donc été hébergé dans un squat par des individus liés au groupe criminel durant le week-end. Une telle situation n'est évidemment pas conforme aux exigences posées par les Conventions internationales en termes de mise en sécurité d'un témoin, *a fortiori* quand il a la qualité de victime au sein d'une telle procédure.

L'ineffectivité des droits met en péril la cohérence du processus de lutte contre la traite. L'objectif de la loi est de favoriser la dénonciation des faits mais cette dénonciation implique que soient réunies un certain nombre de conditions favorisant la sécurité matérielle, physique et psychologique de la personne. Il est inutile et contre-productif d'encourager les victimes à dénoncer les faits, si l'on n'est pas en mesure de créer les conditions rendant cette dénonciation possible. Parmi les conditions assurant ladite sécurité, le facteur temps est essentiel. Les personnes qui s'émancipent de telles relations ont souvent besoin d'un temps de mise en sécurité, matérielle et psychique pour retrouver la capacité à reprendre la conduite de leur vie, à être autonomes. Retrouver la capacité à devenir sujet, et partant, à s'engager dans des projets, personnels ou professionnels, à se lancer dans l'apprentissage du français, voire dans une formation, ou dans une recherche d'emploi implique que soient réunies un certain nombre de conditions. Les faits subis peuvent avoir altéré la capacité du sujet à mettre des mots sur ce qu'il a vécu, à reconstituer une chronologie, à élaborer un récit qui permette de donner du sens à ce qui n'en a pas. « *L'expérience traumatique est hors du temps et de l'espace, hors normes le sujet est aux prises avec un événement qui n'en est pas un, car il ne peut être contenu dans ce que nous appelons habituellement "événement", il déborde de partout, il déborde tout : "cette absence de catégorie qui définit le trauma lui confère un caractère "autre", une saillance, une intemporalité et une ubiquité qui le place hors du champ de la compréhension, de la narration et de la maîtrise"*<sup>282</sup> ». Dès lors, il devient évident que l'accès des victimes à un temps permettant la reconstitution de leur capacité à faire le récit de ce qu'elles ont subi est une condition *sine qua non* de leur éventuelle coopération avec les autorités étatiques. L'absence d'effectivité des mesures de protection (hébergement, ressources, suivi médical et psychologiques...) fait obstacle à leur adhésion au discours qui leur est tenu et qui vise à atténuer leur vulnérabilité face à un nouveau risque d'exploitation. En outre, les acteurs au contact de victimes reconnaissent qu'à défaut de garantie de l'effectivité des droits prévus par la loi, ils ne sont pas en mesure d'inciter les victimes à coopérer avec les autorités étatiques par crainte que ce processus n'aboutisse à leur mise en danger et non à leur protection.

---

<sup>282</sup> FELMAN S. et D. LAUB, *Testimony: Crises of witnessing in literature, psychoanalysis, and history*, Florence, KY, US, Taylor & Frances/Routledge, coll.« Testimony: Crises of witnessing in literature, psychoanalysis, and history », 1992, p. 69. cité par PARENT A., « Trauma, témoignage et récit : La déroute du sens », *Protée*, 2006, vol. 34, n° 2-3, p. 113-125.

Les difficultés liées au manque d'effectivité des droits peuvent être rapprochées de l'éclatement des dispositifs juridiques, qui alimente parallèlement la complexité des trajectoires institutionnelles des victimes. On entend par « trajectoires institutionnelles » l'identification des différents acteurs que celles-ci vont rencontrer pour accéder aux droits prévus par la loi.

## §2) La complexité des trajectoires institutionnelles des victimes

La mise en place d'un dispositif assurant la sécurité physique et psychique de la personne au moment où elle entend s'émanciper de la relation d'exploitation<sup>283</sup> va engager un nombre important d'acteurs. Concrètement, cela implique l'accès à un lieu d'hébergement qui ne soit pas connu des membres du groupe d'exploitation, à des ressources matérielles couvrant les besoins primaires, à une stabilité administrative permettant d'écarter la menace d'un éloignement du territoire, à la possibilité d'échanges avec des pairs ayant connu une situation plus ou moins comparable, à une écoute par des personnes en mesure d'entendre les inquiétudes de la personne... Les principaux acteurs sollicités seront les associations spécialisées, les services enquêteurs, la préfecture, les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ou le dispositif national d'accueil et de protection des victimes de la traite (Ac.SE) selon les cas, les structures d'hébergement et les organismes de sécurité sociale.

Selon leur situation, les trajectoires institutionnelles des personnes vont différer. Ces trajectoires seront classées en fonction de leur situation administrative. Seront retenues les trajectoires suivantes : celle de la personne qui coopère et sollicite un titre de séjour sur le fondement de l'article L 316-1 du CESEDA, de la personne qui ne coopère pas et sollicite un titre en qualité de victime de traite sur le fondement de l'article L 313-14 du CESEDA, de la personne qui ne coopère pas et ne bénéficie d'aucun titre de séjour, et enfin celle de la personne qui s'engage dans un parcours de sortie de la prostitution.

### *La personne qui coopère et sollicite un titre L 316-1 du CESEDA*

Les trajectoires institutionnelles des personnes seront décrites en identifiant les étapes qui correspondent au déroulement chronologique : l'accès à un récépissé de demande de titre de séjour, l'hébergement, le titre de séjour, la protection sociale et l'accès à des ressources autonomes.

Une personne qui se dit victime et dénonce des faits de proxénétisme ou de traite des êtres humains doit être orientée vers les services enquêteurs qui vont prendre note de ses déclarations que ce soit sous la forme d'un dépôt de plainte, d'un témoignage ou

---

<sup>283</sup> « A plus long terme, créer un cadre protecteur ne signifie pas porter la personne sur tous les plans. Ce cadre est la condition permettant à la personne de déconstruire l'emprise. Pour ce faire, il importe de ne pas l'infantiliser en voulant le protéger de sa propre histoire, mais bien l'amener à identifier ce qui dans son parcours a rendu possible de tels faits ». Entretien n°30.

éventuellement de simples déclarations. A ce stade, deux types de difficultés sont recensées par les acteurs rencontrés. Les services enquêteurs peuvent refuser de recevoir une personne au motif que les faits n'auraient pas eu lieu dans le ressort de la compétence territoriale de la personne. Pourtant, selon l'article 15-3 du Code de procédure pénale : « *La police judiciaire est tenue de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale et de les transmettre, le cas échéant, au service ou à l'unité de police judiciaire territorialement compétent* ». La seconde difficulté est l'absence d'intérêt de tel ou tel service pour les faits dénoncés, que ce soit en raison de leur ancienneté – dans l'hypothèse où néanmoins ils ne sont pas prescrits - , ou encore de la complexité du dossier : les faits ont commis à l'étranger, ils concernent un nombre important de protagonistes, l'origine géographique des personnes impliquées génère d'importants coûts de traduction... Des acteurs associatifs rapportent que devant l'excès de travail, des enquêteurs sélectionnent les dossiers en usant parfois de prétextes discutables. Dans un cas, les enquêteurs n'ont pas remis à la victime une copie de sa plainte pour proxénétisme, au motif que l'imprimante ne marchait pas. Par la suite, la personne n'a jamais pu en obtenir de copie et aucune suite n'a été donnée à la plainte... Or, les faits dénoncés avaient eu lieu plus de deux ans auparavant. Ce facteur a semble-t-il été décisif dans le faible empressement des enquêteurs à traiter la demande. Pourtant, le délai de prescription des délits était de trois ans, il n'y avait donc pas d'obstacle juridique à la recevabilité de la plainte.

Une fois passé le premier filtre de la police, la victime va solliciter de la préfecture la remise d'un récépissé valable 4 mois avec autorisation de travail. Le dossier de demande doit comprendre les indications relatives à l'état civil telles que prévues à l'article R 313-1 du CESEDA<sup>284</sup>, un justificatif de domicile de moins de trois mois<sup>285</sup>, 3 photographies d'identité<sup>286</sup>, le récépissé du dépôt de plainte ou les références à la procédure judiciaire engagée comportant le témoignage du demandeur<sup>287</sup>. Sur la seule foi de ces documents, un récépissé avec autorisation de travailler doit être remis à la victime. Le paragraphe 3.1.4 de l'instruction du 19 mai 2015, destinée aux services de la préfecture, précise : *"Lorsque le dossier est complet (CE, 15 décembre 2010, n° 332363, ANAFE), vos services procèdent, dans les meilleurs délais, à l'enregistrement de la demande d'admission au séjour dans l'application AGDREF en utilisant le code 9828 et délivrent un récépissé valable 4 mois autorisant l'intéressé à exercer une activité professionnelle"*. Dès lors, la préfecture n'a pas à interroger les services enquêteurs sur les suites données à la procédure. Le § 3.1.3 est explicite : *"Le ressortissant étranger doit présenter le récépissé du dépôt de sa plainte ou les références de la procédure judiciaire engagée comportant son témoignage pour des infractions prévues uniquement aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du Code pénal. Il s'agit d'obtenir une justification du témoignage ou du dépôt de plainte et non de connaître le contenu de la procédure engagée"*.

---

<sup>284</sup> Article R 311-2-2 du CESEDA.

<sup>285</sup> Article R 313-1 du CESEDA.

<sup>286</sup> Article R 313-1 du CESEDA.

<sup>287</sup> § 3.1 de l'instruction du ministre de l'intérieur du 19 mai 2015.

Selon les associations rencontrées, l'interprétation de ce texte a pu donner lieu à des lectures différentes. Ainsi, une salariée d'une association rapporte qu'un enquêteur indiquait avoir été questionné par la préfecture préalablement à la remise du récépissé. Il avait alors fourni la réponse suivante : « *Si la plainte nous a fourni des informations utiles, on ne peut pas dire qu'elle ait été déterminante* ». Dans cette situation, l'enquêteur rajoute alors des éléments aux critères posés par la loi et les textes ministériels. A l'image du phénomène rapporté par Alexis Spire à propos des l'enregistrement des demandes d'asile : « *En principe les agents de préfecture ne sont pas habilités à juger du bien-fondé des demandes d'asile, dont l'examen revient exclusivement à l'OFPRA. Mais, en certaines occasions, la vérificatrice prend l'initiative de renvoyer les demandes qui lui semblent illégitimes, avant même qu'elles aient pu être enregistrées*<sup>288</sup> ». On pourrait transposer le raisonnement. Les agents de la police judiciaire ne sont pas, au stade du récépissé, habilités à juger du bien-fondé des demandes de récépissé, mais ils prennent l'initiative de le faire en créant leurs propres critères d'appréciation.

Au-delà, il est fréquent que la victime ne soit pas en mesure de remettre les indications relatives à son état civil. Faute de disposer d'un document attestant de son identité (passeport, document de voyage ou d'identité revêtu d'une photographie), le demandeur peut requérir une attestation consulaire auprès de son ambassade<sup>289</sup>. Or, ce document peut être long à obtenir. Durant ce délai, la victime n'aura aucune protection. La nécessité de solliciter l'ambassade pour disposer d'un document d'identité n'est pas rare puisque les documents d'identité sont fréquemment soustraits aux victimes dans le cadre de l'exploitation. Au-delà, ce point, renvoie à l'épineuse question de la possible ambivalence, si ce n'est complicité de certains employés des services consulaires face aux pratiques d'exploitation. Le cas d'une employée d'une ambassade manifestant explicitement son désaccord avec la démarche d'une ressortissante qui exposait avoir été victime de traite nous a ainsi été rapporté.

Le dossier de demande de récépissé doit également comprendre un justificatif de domicile. La notion de résidence se distingue de celle de domicile. Une personne qui n'a pas de domicile fixe peut prouver résider en France via une élection de domicile. A l'inverse, une personne peut avoir un domicile en France, sans y résider<sup>290</sup>. En vertu de la mesure 6 du Plan d'action national contre la traite et de l'article 3.1.2 de l'instruction du 19 mai 2015, une simple domiciliation chez un avocat ou auprès d'une association spécialisée suffit à remplir le critère de la domiciliation posé à l'article R 313-1 du CESEDA. Ce point ne pose donc pas de difficulté particulière.

Pour ce qui est de l'hébergement, la personne qui a coopéré avec les autorités étatiques va contacter le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)<sup>291</sup> pour obtenir une place d'hébergement. Deux options sont possibles. Soit elle demande à bénéficier du dispositif

---

<sup>288</sup> SPIRE A., *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008, p. 71.

<sup>289</sup> § 3.1.4 de l'instruction du 19 mai 2015.

<sup>290</sup> Circulaire CNAF n° 2010-014 du 15 décembre 2010, Conditions de résidence en France et d'occupation du logement pour le droit aux prestations légales et aux aides au logement.

<sup>291</sup> Ce dispositif est décrit à l'article L 345-2-4 du CASF.

national d'accueil et de protection des victimes de la traite (Ac.SE)<sup>292</sup>. Elle doit alors justifier être en danger et avoir besoin de bénéficier d'un éloignement<sup>293</sup>. La demande devra passer par le SIAO du département d'accueil. Soit le SIAO de la région d'origine oriente la personne sur le circuit de droit commun. Dans l'un et l'autre cas, des difficultés sont liées d'une part, à la saturation des dispositifs d'hébergement et d'autre part, aux exigences de ces dispositifs. Les CHRS exigent que les personnes soient en situation régulière, ou à tout le moins sur le point de l'être, pour bénéficier d'une place<sup>294</sup>, et d'autre part qu'elles aient des ressources. En principe, les personnes doivent participer aux frais d'hébergement et d'entretien<sup>295</sup>. Pour obtenir une place en logement social, il faut fournir ses deux derniers avis d'imposition, document dont ne disposent évidemment pas les personnes ayant été exploitées, ce qui les oblige alors, dans la plupart des cas, à rester dans le centre d'hébergement jusqu'à ce qu'elles disposent desdites pièces. Même lorsque ces conditions sont remplies, la personne attend parfois plusieurs jours avant d'accéder effectivement à une place ce qui est évidemment très problématique, par rapport aux exigences de contenance du dispositif de protection évoquées précédemment. De même dans le cadre du dispositif Ac.SE, il peut être nécessaire d'attendre plusieurs semaines avant d'accéder à un hébergement. Une fois que la personne est titulaire d'un récépissé de demande de titre et qu'elle a obtenu un hébergement, l'étape suivante est l'accès à un titre de séjour sur le fondement de l'article L 316-1 du CESEDA.

A l'issue du délai de 4 mois, la préfecture va se prononcer sur l'attribution d'un titre de séjour fondé sur l'article L 316-1 du CESEDA. Les critères requis sont à la fois le fait d'avoir dénoncé des faits de traite ou de proxénétisme, et d'avoir rompu tout lien avec les auteurs présumés des infractions mentionnées à cet article<sup>296</sup>. Ce sont aux forces de l'ordre qui ont enregistré la plainte d'apporter à la préfecture les éléments indispensables pour confirmer que le demandeur est une victime de la traite ou du proxénétisme et qu'il a rompu tout lien avec les auteurs présumés des infractions. Au stade d'une première demande d'admission au séjour, la délivrance de la carte de séjour ne doit pas être conditionnée à la justification de

---

<sup>292</sup> Article L 345-2 du CASF.

<sup>293</sup> Alinéa 4 de l'article L 345-1 du Code de l'action sociale et des familles. Voir également l'article R 316-8 du CESEDA.

<sup>294</sup> Ce critère a été validé par le Conseil d'Etat dans plusieurs décisions du 13 juillet 2016 (n° 399829). Le Conseil d'Etat apporte les éléments suivants quant à l'appréciation des obligations de l'Etat en matière d'hébergement des personnes en situation irrégulière.

Saisi sur le fondement de l'atteinte à un droit fondamental dans le cadre de l'article L 521-2 du Code de justice administrative, le Conseil d'Etat indique qu'à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre du délai de départ volontaire, les étrangers en situation irrégulière, même accompagnés d'enfants, n'entrent plus dans le champ des articles L 345-2 et suivants du Code de l'action sociale et des familles. Il précise néanmoins que le très jeune âge d'un enfant peut caractériser les circonstances susceptibles de provoquer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée. Il précise en outre que le caractère illégal de l'atteinte portée à la liberté fondamentale s'apprécie non seulement au regard de la violation des sources de droit mais également de la capacité des autorités à remplir les obligations qui en découlent. Les efforts de l'Etat pour accroître ses capacités d'hébergement sont dès lors pris en considération par le juge pour évaluer l'atteinte au droit fondamental.

<sup>295</sup> Article R 345-7 du Code de l'action sociale et des familles et Circulaire de la DGAS du 11 juillet 2002 (A n° 2002-388).

<sup>296</sup> Article R 316-3 du CESEDA.

poursuites pénales par le parquet. L'application de ces textes a pu donner lieu à des interprétations discutables. Dans une affaire déjà ancienne, la préfecture des Alpes maritimes a refusé d'octroyer un tel titre à une personne ayant déposé plainte, au motif qu'elle n'avait « pas rompu tous les liens avec le milieu prostitutionnel ». Elle indique qu'il résulte en effet des informations de la Brigade mobile de recherches que la personne continue à se prostituer une à deux fois par semaine<sup>297</sup>. On passe donc de la rupture « des liens avec les auteurs présumés des infractions » à la rupture avec le « milieu prostitutionnel ». De même, la Cour administrative d'appel de Bordeaux<sup>298</sup> a refusé de délivrer un titre à une personne qui « ne s'était pas affranchie du milieu dans lequel elle évoluait ». La formulation est trop elliptique pour savoir ce qui était reproché à cette requérante : persistance de la prostitution ? ou de liens avec les personnes dénoncées ? Ces affaires, auxquelles on peut rajouter la situation, déjà évoquée, du refus de renouvellement opposé à une jeune femme qui s'était « bornée à alerter » les autorités, révèlent une lecture particulièrement libre des critères juridiques conditionnant la reconnaissance de la qualité de victime et des droits afférents. Sans disposer d'éléments permettant d'analyser les causes de cette pratique, on peut croire qu'elle révèle la priorité donnée à la protection des frontières – ce qui justifie de limiter le nombre de titres de séjour - sur la protection des droits individuels, en l'occurrence, les droits attribués aux victimes de traite qui dénoncent les faits subis.

Une fois prise la décision, la mise en fabrication du titre de séjour va impliquer, outre les pièces précédemment citées, la remise d'un certificat médical. La visite médicale est organisée par les délégations régionales de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Un délai de plusieurs mois est parfois nécessaire avant l'obtention d'un rendez-vous à cette fin. Ce point pose de réelles difficultés en termes d'effectivité des droits. En vertu de l'article R 316-7 du CESEDA, le fait de posséder un titre de séjour fondé sur l'article L 316-1 permet notamment le bénéfice de l'allocation pour demandeurs d'asile<sup>299</sup>. L'attestation qui doit être présentée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration pour enclencher le paiement de cette allocation est remise par la préfecture, en même temps que le titre de séjour.

De même, l'attribution des allocations familiales est conditionnée par la possession d'un titre de séjour et non d'un simple récépissé. Durant le délai nécessaire à l'organisation de la visite médicale et à la mise en fabrication du titre, les personnes n'auront accès à aucune prestation, puisque la remise du récépissé de 4 mois n'est assortie d'aucune d'aide. Cette hypothèse peut être illustrée plus précisément : une association rapporte la situation d'une femme ayant un enfant en bas âge, titulaire d'un récépissé avec autorisation de travail, qui a dû refuser une formation du fait de son absence de droits à la CAF lui permettant de faire garder son enfant, à un tarif compatible avec ses propres ressources. L'ouverture de ses droits était en effet conditionnée par la délivrance de son titre de séjour, titre de séjour dont la remise était reportée dans l'attente de la visite médicale...

---

<sup>297</sup> VERNIER J., *La traite et l'exploitation des êtres humains en France*, La Documentation française, coll.« Les études de la CNCDH », 2010.

<sup>298</sup> 17 février 2009 n° 08BX01680

<sup>299</sup> Article L 744-9 du CESEDA.

Il faut enfin préciser que le titulaire d'un titre L 316-1 est dispensé du paiement des taxes pour l'obtention du titre en vertu de l'article L 311-18 du CESEDA.

Concrètement, plusieurs mois sont donc nécessaires entre le moment où la victime se tourne vers les autorités étatiques pour coopérer dans un dossier de traite des êtres humains et le moment où elle bénéficie effectivement des droits prévus par la loi. Au cours de cette période, le risque que la personne se tourne vers des ressources informelles pour obtenir du travail ou des ressources est considérable. La mise en place d'une protection de nature à se substituer au cadre criminel peut être très lente malgré les textes, alors même qu'a été évoquée l'importance de celle-ci au regard de la nature particulière des faits subis en termes d'isolement et de dépendance.

Par ailleurs, la personne qui s'émancipe d'une relation d'exploitation devra entreprendre des démarches pour accéder à une protection sociale. Au sein des trois branches de la sécurité sociale, nous reviendrons sur la couverture des risques maladie, ainsi que sur les prestations familiales. Peu de personnes parmi celles qui sont exploitées sont concernées, au moment où elles quittent l'exploitation, par l'assurance vieillesse.

Le fait de posséder un titre de séjour fondé sur l'article L 316-1 permet le bénéfice de soins au titre de la protection universelle maladie, dans les conditions posées à l'article L 160-1 du Code de la sécurité sociale<sup>300</sup>. Ce texte retient comme critère d'affiliation, l'exercice d'une activité professionnelle et en l'absence d'une telle activité, la résidence stable et régulière. A défaut de remplir ces deux critères, le titulaire d'un titre L 316-1 peut bénéficier, aux termes du deuxième alinéa de l'article L 251-1 du CASF, de l'Aide médicale d'Etat en vertu du pouvoir du ministre chargé de l'action sociale. Pour en bénéficier, il lui incombe de produire une copie de son titre de séjour ou attestation de demande d'asile, une copie de son acte de naissance, toute pièce justifiant de la résidence en France depuis plus de trois mois et un relevé d'identité bancaire. Selon l'article L 252-1 du CASF, la demande de protection sociale peut être déposée auprès d'un organisme d'assurance maladie, d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence de l'intéressé, des services sanitaires et sociaux du département de résidence, des associations ou organismes à but non lucratif agréés à cet effet par décision du préfet. C'est le Directeur de la caisse d'assurance maladie dans le ressort de laquelle le demandeur réside ou à une élection de domicile, qui décide de l'admission au titre de l'Aide médicale d'Etat.

Un délai de deux mois est généralement nécessaire avant que les droits ne soient effectifs. La rétroactivité permet de couvrir les frais qui auraient pu être engagés entre le dépôt de la demande et l'ouverture des droits, néanmoins. En revanche, ce délai pose difficulté en termes d'accès à l'emploi durant cette période, puisqu'il est nécessaire préalablement à toute embauche de fournir son numéro de sécurité sociale. Les démarches entreprises pour l'accès aux prestations familiales soulèvent la même question des délais.

---

<sup>300</sup> Article R 316-7 du CESEDA.

L'accès des parents étrangers aux prestations familiales est conditionné non seulement par la régularité de leur séjour, mais également par le fait que les enfants qui sont à leur charge et au titre desquels les prestations sont demandées, sont nés en France, entrés régulièrement sur le territoire dans le cadre d'un regroupement familial – production du certificat de contrôle de l'OFII, enfants de réfugiés, apatrides ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, enfants de ressortissants étrangers titulaires d'une carte vie privée et familiale – la préfecture doit délivrer une attestation précisant que les enfants sont entrés « au plus tard en même temps que leurs parents<sup>301</sup> ». Lorsque les enfants sont arrivés illégalement sur le territoire, il faudra cinq ans de présence sur le territoire pour qu'ils puissent accéder aux prestations familiales. Il est rare, mais non impossible, que des personnes migrent avec leurs enfants dans le cadre de faits de traite. Dans cette hypothèse, la loi n'envisage aucune dérogation et le délai de 5 ans doit donc être attendu avant que les personnes ne bénéficient des allocations familiales. Il est en revanche beaucoup plus fréquent que des femmes tombent enceintes soit au cours de la migration, soit au cours de l'exploitation. A partir du moment où l'enfant est né en France, cela ne pose pas de difficulté pour l'accès aux allocations familiales.

Dans les quelques jours qui suivent la décision de la victime de s'émanciper du groupe d'exploitation et de bénéficier du statut protecteur prévu par l'article L 316-1 du CESEDA, les services de police, la préfecture, les instances consulaires du pays d'origine, l'OFII, le SIAO, un CHRS, la Caisse primaire d'assurance maladie, la Caisse d'allocations familiales vont donc être amenés à entrer en interaction pour que la victime puisse être mise en sécurité.

Une fois établie la coopération avec les services enquêteurs et après l'obtention d'un titre de séjour, les victimes de traite titulaires d'un titre de séjour L 316-1 accèdent sans trop de difficultés aux droits qui leur sont réservés. Néanmoins, le renouvellement du titre peut poser difficulté lorsque des faits initialement qualifiés par le parquet de traite des êtres humains vont être, à l'issue de l'instruction, renvoyés devant une juridiction de jugement sous une autre qualification. Plusieurs situations de ce type nous ont été rapportées en matière de travail forcé. La qualification de traite peut en effet être remplacée par celle de travail dissimulé, de conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité, ou éventuellement de travail forcé, servitude ou esclavage. En revanche, une requalification de traite en proxénétisme ne posera pas de difficulté puisque le fait de dénoncer des faits de proxénétisme entre bien dans l'article L 316-1. Dans cette hypothèse, la personne risque de perdre, du fait du non-renouvellement de son titre, tous les droits qu'elle avait acquis. Les difficultés peuvent être les mêmes, à l'étape antérieure, lorsque les enquêteurs ont initialement enregistré la plainte sous la qualification de traite, avant que le parquet n'en retienne une autre. C'est alors la mise en fabrication du titre à l'issue du récépissé qui peut être entravée.

De manière plus générale, on observe une sorte d'« effet-domino » dans le déroulement du parcours des victimes. Le bénéfice de chaque droit est conditionné par un autre droit ou

---

<sup>301</sup> Article D 512-2 du CSS et Circulaire du 12 mai 2010, relative à la délivrance par l'autorité préfectorale de l'attestation établissant l'entrée en France des enfants à charge d'étrangers admis au séjour, ouvrant droit aux prestations familiales.

prestation. A partir du moment, où il existe un blocage à l'une des étapes du dispositif, c'est l'accès à l'ensemble des droits qui en découlent qui est remis en cause. De telles difficultés peuvent donc entraver le processus d'émancipation en lui-même. Lorsque la victime ne coopère pas avec les autorités étatiques, son accès aux droits se révèle beaucoup plus complexe encore.

### *La personne qui ne coopère pas et sollicite un titre L 313-14*

L'instruction du 19 mai 2015 prévoit que les victimes qui ne coopèrent pas par crainte de représailles sur leur personne ou sur des membres de leur famille peuvent bénéficier d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L 313-14 du CESEDA, soit à titre humanitaire. Au soutien de la demande de titre, doivent être fournis un certificat médical, trois photographies, un justificatif de domicile et des éléments justifiant de l'identité et de la nationalité du demandeur<sup>302</sup>.

Contrairement à ce qui se passe dans le cadre de l'article L 316-1, les personnes qui déposent une telle demande ne bénéficient pas d'un récépissé au moment du dépôt de la demande. Elles doivent attendre que le préfet se prononce, ce qui peut durer plusieurs mois. Alors même qu'il est en train de tenter de s'émanciper d'une situation d'exploitation – même s'il ne dénonce pas les faits aux autorités répressives -, le demandeur reste très vulnérable face à toute personne qui entendrait tirer profit de lui, tant qu'il n'est pas en situation régulière. Une fois que le préfet s'est prononcé sur sa demande, le requérant bénéficiera d'un récépissé de demande de titre dans l'attente de la mise en fabrication du titre. Les mêmes difficultés que celles énoncées précédemment pourront émerger (production d'un document prouvant l'identité, délais de visite médicale...). Les personnes qui sollicitent un titre sur ce fondement ne pourront bénéficier des mesures dérogatoires prévues en matière de domiciliation ou de non-paiement des taxes liées à la fabrication du titre. Le régime de protection pour les victimes de traite qui dénoncent les faits subis est donc plus favorable que celui accessible aux victimes qui ne dénoncent pas. Il importe de revenir sur la question spécifique de l'hébergement.

Comme toute personne titulaire d'un récépissé ou d'un titre de séjour fondé sur l'article L 316-1, la victime va contacter le SIAO pour obtenir une place d'hébergement en CHRS ou dans le cadre du dispositif Ac.SE. Les critères d'accès à une place en CHRS, puis en logement social sont les mêmes que ceux évoqués précédemment<sup>303</sup>. Rien n'exclut d'invoquer sa qualité de victime de traite pour bénéficier d'une des places théoriquement ouvertes à l'accueil des victimes de traite des êtres humains, du proxénétisme et de la prostitution<sup>304</sup>. Le texte fixe en effet comme condition le fait d'être victime de traite et non de bénéficier d'un titre L 316-1. Néanmoins, se pose la difficulté de savoir comment la personne titulaire d'un titre de séjour pour motif humanitaire va prouver qu'elle est victime de traite des êtres

---

<sup>302</sup> Article R 313-1 du CESEDA.

<sup>303</sup> Cette question est traitée par la Circulaire de la DGAS du 11 juillet 2002 (A n° 2002-388).

<sup>304</sup> Article L 345-1 alinéa 4 du CASF.

humains. Ce point ressort de manière récurrente : l'absence de toute procédure permettant la reconnaissance de la qualité de victime de traite pose difficulté chaque fois que cette qualité est susceptible de faciliter l'accès à telle ou telle disposition.

Pour ce qui est de l'accès à une protection sociale, c'est le droit commun qui va s'appliquer. Peuvent bénéficier de la protection universelle maladie, les personnes doivent exercer une activité professionnelle, ou à défaut, justifier d'une résidence stable et régulière. A défaut, elles vont solliciter l'Aide médicale d'Etat, mais elles ne peuvent accéder aux mesures dérogatoires prévues pour les titulaires d'un L 316-1. Elles doivent alors fournir un justificatif démontrant qu'elles résident en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois<sup>305</sup> ou une élection de domicile datant de plus de trois mois. L'article L 264-1 I du Code de l'action sociale et des familles rend possible l'élection de domicile auprès d'un Centre communal d'action sociale et l'Instruction du 10 juin 2016<sup>306</sup> permet aux personnes sans domicile stable d'en bénéficier. Néanmoins, l'absence de lien avec la commune peut fonder le refus de faire droit à ce type de demande à la condition qu'il soit motivé<sup>307</sup>. Par définition, la production de tels justificatifs est difficile, si ce n'est impossible, pour une personne qui quitte une situation d'exploitation. Au moment où elle est exploitée, tout est fait pour que la personne soit invisible. Elle ne peut donc pas produire de factures, d'attestation de domicile, de certificats médicaux...

Dans la majeure partie des cas, elle devra donc attendre l'expiration d'un délai de trois mois pour prouver la stabilité de sa résidence.

Pour ce qui est de l'accès aux prestations familiales, c'est le droit commun qui s'applique dans des conditions comparables à celles détaillées pour les titulaires d'un titre de séjour L 316-1.

Pour l'accès aux prestations d'aide sociale et notamment au RSA, il faut en principe avoir plus de 25 ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître ou encore avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins 3214 heures au cours d'une période de référence fixée aux 3 ans précédant la demande<sup>308</sup>. Au-delà, des critères spécifiques

---

<sup>305</sup> Selon l'article D 160-2 du CSS, la condition est également satisfaite pour toute personne relevant des catégories suivantes : personne inscrite dans un établissement d'enseignement ou venant en France effectuer un stage dans le cadre d'accords de coopération culturelle, technique ou scientifique ; personne bénéficiant des prestations suivantes : prestations familiales, allocation aux personnes âgées, allocation de logement ou aide personnalisée au logement, prestations d'aide et d'action sociale, définies aux Titres 1 à IV du Livre II du CASF, allocation pour adultes handicapés ; personne reconnue réfugiée ou bénéficiaire de la protection subsidiaire, admise à ce titre ou enregistrée en qualité de demandeur d'asile par l'OFPRA, faisant l'objet d'une procédure en cours devant la CNDA, ou faisant l'objet d'une procédure Dublin (L 742-1 du CESEDA) ; personne de retour en France après avoir accompli un volontariat international à l'étranger ou résidant en France au titre de la procédure de regroupement familial.

<sup>306</sup> DGCS/SD1B/2016/188.

<sup>307</sup> Article L 264-4 du CASF.

<sup>308</sup> Article L 262-4 du CASF.

s'appliquent aux non-nationaux qu'ils soient ressortissants européens, ressortissants de pays tiers ou réfugiés.

**Les ressortissants européens** doivent justifier être en situation régulière sur le territoire et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande<sup>309</sup>. L'hypothèse étudiée ici est celle des ressortissants européens qui auraient été régularisés sur le fondement de l'article L 313-14. La question de la régularité du séjour ne se pose donc pas. En revanche, la personne doit généralement attendre l'expiration du délai de trois mois après la domiciliation, pour justifier de l'ancienneté de sa présence sur le territoire.

**Les ressortissants de pays tiers** peuvent prétendre au RSA à compter du moment où ils sont en situation régulière au regard du séjour depuis 5 ans. Les personnes qui quittent une situation d'exploitation et qui sollicitent un titre de séjour pour motif humanitaire ne peuvent dans la majorité des cas remplir cette dernière condition.

\*\*\*

La dispense des taxes dues au titre de la fabrication du titre de séjour, la dispense de preuve de la présence sur le territoire depuis plus de trois mois pour l'accès à la protection sociale, la possibilité d'être domicilié chez un avocat ou dans une association sont autant de dispositions accessibles aux personnes titulaires d'un titre de séjour fondé sur l'article L 316-1. Ces mesures apparaissent justifiées par l'absence totale de ressources de celles et ceux qui quittent une situation d'exploitation, par l'impossibilité de prouver sa présence sur le territoire du fait précisément de la nature des faits subis et enfin par la nécessité d'assurer leur sécurité notamment à l'égard de ceux ayant déjà tiré profit de leur activité. Les personnes victimes de traite qui ne dénoncent pas ont le même profil et à ce titre, les mêmes besoins que celles qui bénéficient d'un titre sur le fondement de l'article L 316-1. Il est donc difficile de justifier qu'elles ne puissent bénéficier de ces mêmes mesures dérogatoires.

L'ensemble des difficultés recensées est problématique au regard des articles 11 3° de la directive 2011/36/UE et 12 6° de la Convention du Conseil de l'Europe, puisque ces deux textes affirment explicitement que les mesures d'aide et d'assistance aux victimes ne doivent pas être subordonnées à leur volonté de coopérer dans le cadre de l'enquête, des poursuites ou du procès pénal. En outre, l'article 12 de la Convention du Conseil de l'Europe mentionne que l'assistance des victimes dans leur rétablissement physique comprend au minimum « *des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance* ».

Les éléments qui précèdent mettent donc en évidence le non-respect par le droit français des engagements souscrits au niveau international. Non seulement les conditions permettant aux personnes qui ne coopèrent pas de bénéficier d'une régularisation ne sont pas compatibles avec le non-conditionnement de la protection. Au-delà, l'absence de droits spécifiques découlant du titre L 313-14 ne permet pas de considérer que l'Etat assure aux personnes

---

<sup>309</sup> Article L 262-6 du CASF.

victimes qui en bénéficient « *des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance* ». Les critères d'accès au RSA vont limiter la possibilité pour certaines des victimes de traite régularisées sur ce fondement d'en bénéficier : stabilité de leur résidence pour les ressortissants européens, régularité de la situation au regard du séjour depuis plus de 5 ans au jour de la demande pour les ressortissants de pays tiers, fait d'être âgé de plus de 25 ans.

Pour ce qui est des droits accessibles aux personnes qui ne coopèrent pas et qui ne peuvent invoquer les circonstances humanitaires justifiant la remise d'un titre sur le fondement de l'article L 313-14, ils sont plus restreints encore.

#### *La personne qui ne coopère pas et ne bénéficie pas d'un L 313-14*

Dans une proportion majoritaire de situations, des personnes se disent victimes de traite des êtres humains et n'accèdent pas à un titre, soit parce qu'elles ne coopèrent pas avec les autorités étatiques, soit parce que la demande fondée sur l'article L 313-14 n'aboutit pas, soit enfin parce qu'elles ne présentent pas de dossier en ce sens. On rappellera sur ce point que différents acteurs associatifs affirment ne pas solliciter ce type de titres car ils ont conscience de l'écrasant taux d'échec de ces procédures. Ils préfèrent donc ne pas créer de fausses attentes chez un public déjà très fragile. Les droits qui leur sont accessibles seront néanmoins abordés.

**Les ressortissants de l'Union européenne** ont droit au séjour pour une période de trois mois dans tous les pays de l'Union du seul fait de leur appartenance à un Etat de l'Union. Au-delà de ce délai, les conditions pour bénéficier du droit au séjour sont fixées à l'article L 121-1 du CESEDA. Ces conditions sont principalement le fait d'exercer une activité professionnelle, ou le fait de justifier d'une assurance maladie ou de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, de suivre des études ou une formation, d'être conjoint ou enfant à charge accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui suit une formation. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, la condition des ressources suffisantes n'a pas à être remplie pour les ressortissants européens parents d'un enfant scolarisé<sup>310</sup>. Les personnes ayant été exploitées ne remplissent que très rarement les conditions précitées. Elles n'exercent pas bien souvent d'activité professionnelle déclarée et lorsqu'elles ont réussi à s'émanciper de la relation d'exploitation, elles subviennent à leurs besoins grâce à des activités non déclarées, que ce soit dans la prostitution ou *via* du « travail au noir ».

Pour les ressortissants hors UE, ils relèvent alors du droit commun et peuvent solliciter un titre pour raisons de santé, regroupement familial...

Pour ce qui est de l'hébergement, en l'état actuel de la jurisprudence, l'Etat n'a pas d'obligation à l'égard des personnes en situation irrégulière. Le Conseil d'Etat a précisé ce

---

<sup>310</sup> CJUE Teixeira, Grande chambre, 23 février 2010, C-480/08.

point dans plusieurs arrêts du 13 juillet 2016<sup>311</sup>. Saisi sur le fondement de l'atteinte à un droit fondamental dans le cadre de l'article L 521-2 du Code de justice administrative, il indique qu'à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre du délai de départ volontaire, les étrangers en situation irrégulière, même accompagnés d'enfants, n'entrent plus dans le champ des articles L 345-2 et suivants du Code de l'action sociale et des familles<sup>312</sup>.

Pour ce qui est de l'accès aux prestations sociales, les ressortissants de l'Union européenne qui bénéficient du droit au séjour peuvent accéder à la protection universelle maladie (PUMA) dans les conditions de droit commun. Lorsqu'ils n'ont plus de droit au séjour, mais qu'ils en ont bénéficié dans le passé, ils conservent le droit à la PUMA s'ils justifient avoir obtenu antérieurement une prestation attribuée sous condition de régularité de séjour<sup>313</sup>. Ainsi la circulaire du 3 juin 2009 indique que le droit aux prestations est présumé acquis dès lors qu'un autre organisme de sécurité sociale l'a reconnu comme tel : « *lorsqu'une première décision rendue par une institution sur la durée de maintien du droit au séjour (préfecture) ou le service d'une prestation (CPAM, CRAM, etc...) les caisses d'allocations familiales doivent s'efforcer de s'y conformer*<sup>314</sup> ».

**Les ressortissants de pays tiers ou les ressortissants de l'Union européenne** qui ne remplissent aucune des conditions fixées précédemment, bénéficieront de l'Aide médicale d'Etat (AME)<sup>315</sup>. Le dossier d'accès à l'AME est constitué d'une attestation de non ressources (suivant un plafond fixé par l'article L 861-1 du Code de la sécurité sociale), d'une élection de domicile<sup>316</sup> et d'un document qui prouve la présence sur le territoire depuis 3 mois. Il semblerait que de simples attestations de non ressources auto-déclarées ne suffisent plus auprès d'un certain nombre d'institutions. Un acteur associatif indique ainsi qu'il est nécessaire que la personne justifie précisément de la manière dont elle se nourrit en fournissant des copies de bons alimentaires... Pour l'élection de domicile, le principe déclaratif s'applique<sup>317</sup>. De ce fait, le simple fait de déclarer une adresse postale doit suffire à l'attribution de la prestation sans qu'aucun justificatif ne soit demandé. Les personnes sans

---

<sup>311</sup> Décisions n° 388317 (département de Seine Saint Denis), 399829, 399834, 399836 (département du Puy de Dôme) et 400074.

<sup>312</sup> Le Conseil d'Etat précise néanmoins (Décision 399829) que le très jeune âge d'un enfant peut caractériser les circonstances susceptibles de provoquer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée.

Il précise en outre que le caractère illégal de l'atteinte portée à la liberté fondamentale s'apprécie non seulement au regard de la violation des sources de droit mais également de la capacité des autorités à remplir les obligations qui en découlent. Les efforts de l'Etat pour accroître ses capacités d'hébergement sont dès lors être pris en considération par le juge pour évaluer l'atteinte au droit fondamental.

<sup>313</sup> Cette solution résulte de l'arrêt Trojani CJCE, 7 septembre 2005, C-456/02. Elle a depuis été reprise dans différentes circulaires : DSS/DACI/2007/418, 23 novembre 2007 ; DSS/2B/2009/146, 3 juin 2009, CNAF n° 2009-022, 21 octobre 2009.

<sup>314</sup> Circulaire DSS/2B/2009/146 du 3 juin 2009, relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union européenne (...) en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français, p. 9.

<sup>315</sup> Article L 111-2 3° du CASF.

<sup>316</sup> Article L 252-2 du CASF.

<sup>317</sup> Le décret 2005-859 du 28 juillet 2005 qui remet en cause le principe déclaratif pour les conditions d'accès à l'AME n'évoque pas la question de la domiciliation. On peut donc en déduire que le principe reste applicable.

domicile stable peuvent bénéficier de la procédure de domiciliation déjà évoquée. Pour les personnes ayant été exploitées, la question de la domiciliation est centrale. Lorsque la personne est hébergée chez un particulier, les ressources de l'hébergeant peuvent lui être demandées. Or, les personnes qui quittent une situation d'exploitation et sont logées de manière gracieuse dans un contexte de solidarité communautaire, alors même qu'elles sont sans papiers, ont du mal à obtenir ladite attestation.

Quant au critère de la résidence en France dans les trois mois qui précèdent la demande, on en revient à la difficulté déjà évoquée. Comme la personne exploitée ne peut généralement justifier de ce critère, il lui est nécessaire d'établir une domiciliation et d'attendre que s'écoule le délai de trois mois.

En termes d'aide sociale, outre les critères déjà évoqués pour les personnes titulaires d'un titre de séjour L 313-14, l'accès au RSA est conditionné, on l'a vu, par la régularité du séjour<sup>318</sup>. Il doit être rappelé que l'accès à certaines prestations n'est pas soumis à la régularité du séjour. On retiendra notamment le bénéfice de l'aide médicale d'Etat ou des prestations de l'aide sociale à l'enfance, qui concernent les victimes mineures (ou éventuellement jeunes majeurs dans le cadre d'un contrat conclu avec le conseil départemental)<sup>319</sup> ou enfin l'accès à un Centre d'accueil pour demandeur d'asile<sup>320</sup>. Après un éventuel refus de l'asile, le droit à l'hébergement prend fin.

### *La personne qui s'engage dans un parcours de sortie de la prostitution*

En vertu de l'article L 316-1-1 du CESEDA, les personnes engagées dans des parcours de sortie de la prostitution, peuvent bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour pour une durée de 6 mois minimum. Elles sont prioritaires pour l'attribution d'un logement locatif social<sup>321</sup>. Néanmoins, coexistent différents dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées. Les critères de priorité des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées peuvent ainsi entrer en concurrence avec ceux de la loi Droit au logement opposable<sup>322</sup>. A partir du moment où le nombre de personnes prioritaires va être supérieur au nombre de places existantes, des critères supplémentaires vont s'ajouter pour évaluer les demandes de logement. Ainsi, lors de la constitution de son dossier, la personne devra fournir des justificatifs de ressources.

Il existe une prestation spécifique pour les personnes ayant conclu un parcours de sortie de la prostitution<sup>323</sup>. L'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle est en effet accessible aux personnes qui ne peuvent prétendre au bénéfice du Revenu de solidarité active, de

---

<sup>318</sup> Le ministre chargé de l'action sociale peut, en présence de situations exceptionnelles, déroger au critère de la régularité du séjour pour les autres formes d'aide sociale (article L 111-2 du CASF).

<sup>319</sup> Article L 111-2 1° du CASF.

<sup>320</sup> Article L 111-2 3° du CASF.

<sup>321</sup> Article L 441-1 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>322</sup> THERON S., « La politique de l'orientation prioritaire vers le logement des personnes défavorisées et sans abri », *Revue de droit sanitaire et social*, 2013, p. 332.

<sup>323</sup> Article L 121-9 II du Code de l'action sociale et des familles.

l'allocation temporaire d'attente<sup>324</sup> ou de l'allocation pour les demandeurs d'asile<sup>325</sup>. Pour ce qui est des allocations familiales, une autorisation de séjour d'une durée supérieure à 3 mois suffit à prouver la régularité du séjour<sup>326</sup>. Le versement de cette allocation est conditionné par le renouvellement des parcours. Or, nous a été rapportée, lors d'échanges informels, les difficultés rencontrées suite à l'annulation de la réunion de la commission chargée de renouveler les parcours de sortie de la prostitution début décembre 2018. De ce fait, lorsque les parcours sont arrivés à échéance fin décembre 2018, les personnes ont été confrontées à une interruption de leurs droits en matière d'aide sociale, mais aussi au regard de la législation sur le séjour. Une telle interruption entrave évidemment tout le processus mis en œuvre en termes d'accès à une formation, un hébergement... Si un tel exemple est peut être isolé, il révèle avec évidence ce que peut évoquer l'absence de contenance du dispositif en place. Du jour au lendemain, les droits qui devaient être garantis, ne le sont plus et l'aléa devient la caractéristique première du prétendu dispositif de protection existant.

La situation des demandeurs d'asile ne sera pas développée puisqu'à partir du moment où elles bénéficient du statut de réfugié, c'est le droit commun qui s'applique. Il n'existe pas de mesures spécifiques pour les victimes de traite. On rappellera simplement qu'elles peuvent prétendre au RSA dès l'accès au statut, mais c'est alors le critère de l'âge qui pose difficulté. Les réfugiés âgés de moins de 25 ans relèvent de l'article L 262-7-1 du CASF. Ils ne peuvent donc en principe pas bénéficier du RSA, sauf s'ils justifient avoir exercé une activité professionnelle durant 3214 heures au cours d'une période de référence de 3 ans précédant la demande. Ce point pose donc difficulté pour une partie des personnes concernées et on constate là encore que malgré le bénéfice du statut de victime de traite, l'effectivité de l'accès à une protection est problématique. De manière schématique, l'accès d'une victime de traite à des mesures de protection va impliquer qu'elle sollicite les acteurs suivants qui vont nécessairement développer des interactions.

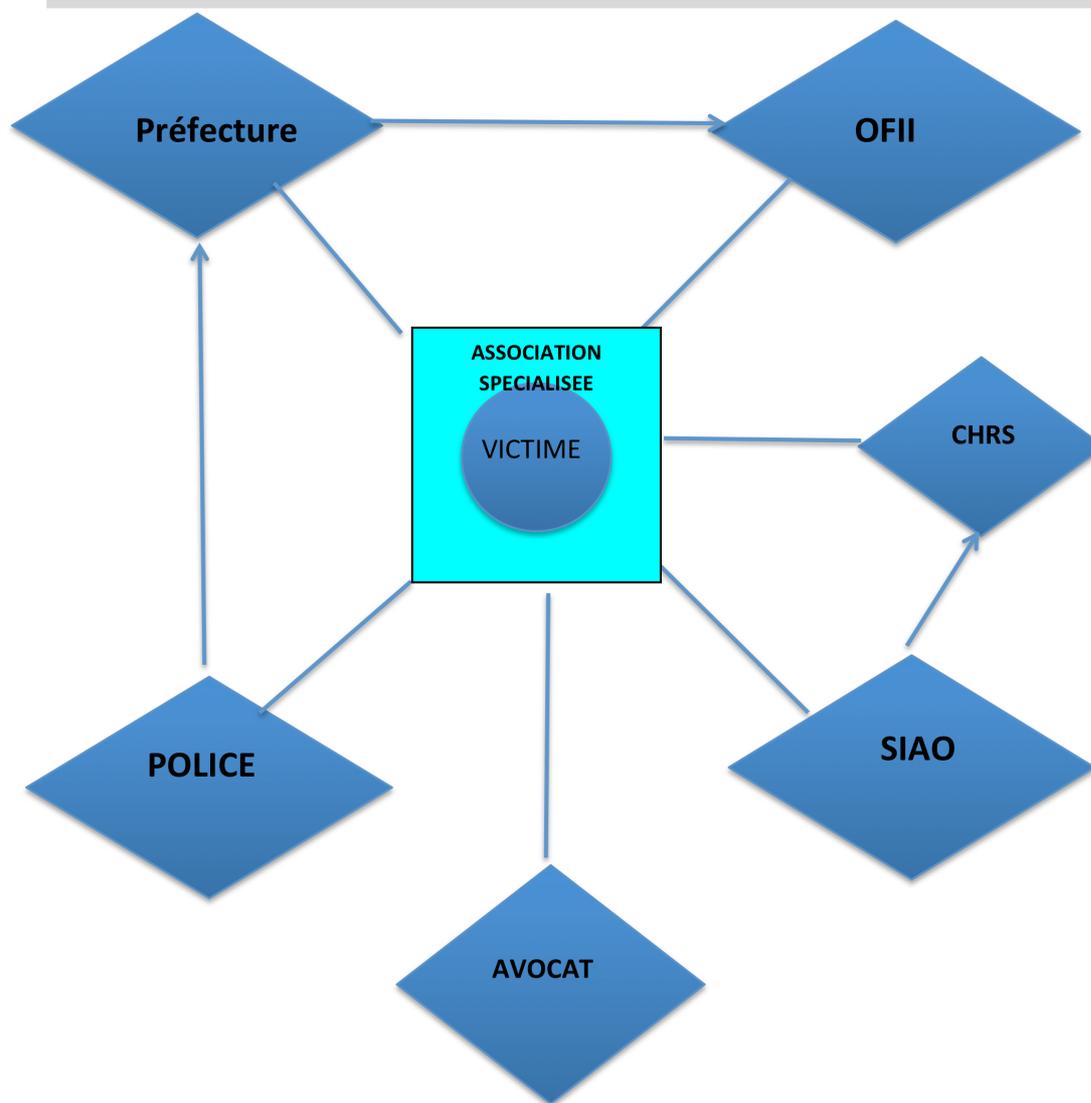
---

<sup>324</sup> Article L 5423-8 du Code du travail.

<sup>325</sup> Article L 744-9 du CESEDA.

<sup>326</sup> Article D 512-1 du Code de la sécurité sociale.

Associations, généralistes, personnels paramédicaux (infirmières, sagefemmes, dentistes), éducateurs spécialisés, inspection du travail, riverains, CADA, PJJ, Juge des enfants, banque, douanes, administrateurs ad'hoc...



La description de ces différentes procédures confirme, si besoin était, le non-respect par la France de son engagement à ne pas conditionner l'accès des victimes à une protection à leur coopération avec les autorités étatiques (Article 12 6° de la Convention de lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe et Article 11 3° de la Directive 2011/36/UE). Une victime qui ne coopère pas a peu de possibilités d'accéder à un titre de séjour et à des ressources régulières au moment où elle s'émancipe de la relation d'exploitation. Lorsqu'elles

coopèrent, seules les victimes qui vont avoir besoin et obtenir un titre de séjour pourront bénéficier de droits spécifiques.

Ainsi, la contenance du cadre de vie mis en place par le groupe criminel associée aux limites du droit en vigueur en termes d'accessibilité des droits et à la complexité des trajectoires institutionnelles des victimes sont autant de paramètres qui obligent les acteurs au contact des personnes impliquées dans des faits de traite – et plus précisément ici au contact des victimes - à travailler ensemble. Ce « travail ensemble » apparaît en effet comme une condition incontournable à la mise en œuvre effective du dispositif juridique et partant, à sa conformité avec les engagements souscrits à l'échelle supra-nationale. Or, l'absence de politique publique de lutte contre la traite empêche précisément ces acteurs de développer de telles relations et de mettre en œuvre une approche globale des victimes, alors même que les éléments qui précèdent révèlent qu'elle est une condition de l'effectivité du droit, et plus spécifiquement de l'accès desdites victimes aux droits affirmés par les textes.

#### **Chapitre 4 : Les incidences de l'absence d'approche globale de la traite sur l'approche des victimes**

Des travaux réalisés sur la coordination dans le champ sanitaire et social ont mis en évidence à propos des dispositifs destinés aux personnes handicapées ou encore aux personnes âgées, non seulement la multiplicité de l'offre de services et partant, de dispositifs pour les coordonner, mais également, l'absence de cohérence et de cohésion au sein de ladite offre<sup>327</sup>. Cette analyse s'applique pour partie à l'objet de cette étude.

On constate en effet, en matière de lutte contre la traite comme dans le champ sanitaire et social, que la diversité des domaines concernés par l'action à conduire implique une diversité de logiques qui sont parfois difficilement compatibles (§1). Leur mise en évidence précédera l'identification des enjeux y étant associés en termes de déclinaison de l'action auprès des victimes (§2).

##### **§1) La pluralité de logiques gouvernant les rapports entre les professionnels et le public**

Décrire les relations des victimes de traite aux acteurs qui contribuent à les aider à s'émanciper de l'exploitation implique au préalable d'identifier ces derniers. Cette identification mettra en évidence la multiplicité de l'offre de services et aidera à repérer les logiques professionnelles dans lesquelles s'inscrit le travail de ces acteurs. Les différences de logique expliquent une part importante des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'un « travail ensemble ». Il sera ainsi montré qu'au-delà de la structure d'appartenance, la profession exercée joue un rôle important dans la logique sur laquelle reposent les échanges avec les victimes.

---

<sup>327</sup> BLOCH M.-A., L. HENAUT, J.-C. SARDAS, et S. GAND, *La coordination dans le champ sanitaire et médico-social : enjeux organisationnels et dynamiques professionnelles*, op. cit. p. 90.

## La multiplicité de l'offre de services

Identifier les acteurs régulièrement au contact de personnes susceptibles d'avoir subi des faits de traite des êtres humains n'est pas une tâche aisée du fait de leur diversité. Le choix des acteurs présentés ne saurait être exhaustif : la liste des institutions et services est évidemment trop longue pour qu'on puisse en faire le tour. Certains services ou structures disparaissent ou se créent et on observe des spécificités selon les zones géographiques. Néanmoins, les éléments rassemblés donnent un aperçu de leur quantité, de leur diversité et de leurs missions principales. Ils peuvent être présentés en fonction de leur appartenance institutionnelle : acteurs étatiques, associations ayant un champ d'intervention spécifique, ou associations spécialisées dans l'accompagnement des victimes de traite. Le choix a ici été fait de les regrouper en fonction de leur objet. Seront donc identifiés les établissements de droit commun d'accès aux soins, les établissements de droit commun d'accès aux droits (à l'exclusion des droits qui se rapportent à la santé) et les structures ciblant spécifiquement les victimes de traite. Cette répartition des tâches sera rattachée à une évolution profonde des dispositifs de lutte contre l'exclusion qui ne visent pas à « reconnaître des droits spécifiques au bénéfice des populations « exclues » mais au contraire de leur permettre de jouir des droits de tous<sup>328</sup> ».

### Les structures de droit commun d'accès aux soins

Le sanitaire et le social sont deux champs de l'action publique qui se sont construits dans un creuset commun, même s'ils visent incontestablement des objectifs distincts. Le sanitaire cible les besoins des malades, quand le social vise à répondre aux difficultés sociales. L'intégration par l'Organisation mondiale de la santé, du bien-être parmi les éléments définissant la santé, met en évidence les liens existants entre ces deux dimensions : « La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité<sup>329</sup> ».

Ces liens ont des conséquences quant à la définition des compétences des acteurs dudit secteur « sanitaire et social ». Ainsi, l'article L 6112-2 du Code de la santé publique indique que le service public hospitalier participe notamment « à la lutte contre l'exclusion sociale, en relation avec les autres professions et institutions compétentes en ce domaine, ainsi que les associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, dans une dynamique de réseaux<sup>330</sup> »<sup>331</sup>. Différentes institutions ont donc été créées, en complément du service public hospitalier, pour assumer spécifiquement la prise en charge sanitaire et

---

<sup>328</sup> LAFORE R., « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *op. cit.*

<sup>329</sup> Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, accessible depuis le site who.int. La Constitution a été adoptée par la Conférence internationale de la Santé, tenue à New-York du 19 juin au 22 juillet 1946 et entrée en vigueur le 7 avril 1948.

<sup>330</sup> Article 6112-1-7° du CSP.

<sup>331</sup> Il n'est pas de critère organique spécifique définissant le service public hospitalier puisque des établissements privés d'intérêt collectif, des établissements privés à but lucratif ou des associations assurant une action d'aide médicale d'urgence peuvent être habilités (Article L 6112-3 du CSP). Sur la définition du service public hospitalier, voir BOUSSARD S., « La fabuleuse histoire du service public hospitalier », *Revue de droit sanitaire et social*, 2017, p. 607.

sociale des publics les plus vulnérables. A ce titre, elles sont évidemment en première ligne pour rencontrer des victimes de traite des êtres humains.

**Les Permanences d'accès aux soins de santé** sont des cellules de prise en charge médico-sociale instaurées par la loi du 29 juillet 1998, dite loi de lutte contre les exclusions<sup>332</sup>. Elles « *comprennent notamment des permanences d'orthogénie, adaptées aux personnes en situation de précarité, visant à faciliter leur accès au système de santé et à les accompagner dans les démarches nécessaires à la mise en œuvre de leurs droits*<sup>333</sup> ». Selon la Circulaire du 18 juin 2013<sup>334</sup>, « *Tout patient accueilli doit pouvoir bénéficier grâce à la PASS, d'accueil, d'information, de prévention, d'orientation et de soins. La PASS fournit un accès aux soins au sens large : à une consultation médicale généraliste ou spécialisée, à des soins odontologiques, à une prise en charge en soins infirmiers, au plateau technique, à la délivrance de médicaments. Elle doit avoir les moyens de recourir à des services d'interprétariat si nécessaire* ». Leur objet est donc de faciliter l'accès des personnes démunies, non seulement au système hospitalier, mais aussi aux réseaux institutionnels ou associatifs de soins, d'accueil et d'accompagnement social. Les primo-arrivants qui n'ont pas encore trois mois de présence sur le territoire ou les personnes n'ayant pas eu accès aux services de l'Etat du fait de l'exploitation peuvent donc relever de ces publics en situation de précarité n'ayant pas de couverture sociale. En cas de difficulté médicale importante, ceux qui les exploitent peuvent être contraints de recourir à ces permanences d'accès aux soins de santé.

Les personnes sont tout d'abord reçues par une assistante sociale. Interrogée sur la manière dont elle identifiait les victimes de traite, l'une d'entre elles nous indiquait ne pas intégrer dans sa démarche l'identification spécifique de ce public, mais elle les repérait à partir du moment où les personnes étaient d'ores et déjà suivies par une association spécialisée. Inversement, si la question de l'exploitation émergeait, elle précisait orienter les victimes potentielles vers lesdites associations.

**Les Equipes Mobiles Psychiatrie et Précarité (EMPP)**<sup>335</sup> prennent spécifiquement en charge une population de personnes sans « chez-soi » et présentant des troubles psychiques. Elles ne se substituent pas aux équipes de secteurs qui interviennent en psychiatrie. Elles ont pour mission d'aller vers le public. La prise de contact peut ainsi passer par des maraudes ou encore intervenir dans le cadre de permanences tenues dans des lieux fréquentés par le public visé (CHRS, hébergements d'urgence, lieux de vie, accueils de jour...). Selon Maryse Bresson

---

<sup>332</sup> Les dispositions intéressant les PASS ont été codifiées aux articles L 6112-1, L. 6112-3 et L. 6112-6 du Code de la santé publique. La Circulaire DGOS/R4/2013/246 du 18 juin 2013 relative à l'organisation et au fonctionnement de ces PASS complète le dispositif.

<sup>333</sup> Article L 6111-1-1 du CSP.

<sup>334</sup> Circulaire n° DGOS/R4/2013/246, relative à l'organisation et au fonctionnement des permanences d'accès aux soins.

<sup>335</sup> Ces équipes ont été mises en place suite à une annonce du premier ministre le 8 novembre 2005 dans le cadre d'actions destinées à améliorer la vie quotidienne dans les quartiers et les zones urbaines et à la Circulaire du ministre de la santé du 23 novembre 2005. Cette circulaire est relative à la prise en charge des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion et à la mise en œuvre d'équipes mobiles spécialisées en psychiatrie.

ces dispositifs s'inscrivent dans un double mouvement de spécialisation/de déspecialisation<sup>336</sup>. On peut parler de spécialisation dans le sens où dans le cadre du travail social, on cible une catégorie particulière de personnes précaires, à savoir les sans-abris, de même sous l'angle médical, la pathologie est ciblée dans sa dimension psychiatrique. Mais en même temps, il s'agit d'une forme de déspecialisation puisqu'on demande à la psychiatrie et au social d'intervenir sur un même terrain, ce qui conduit fréquemment à ce que des travailleurs sociaux travaillent aux côtés des personnels soignants. Le psychiatre rencontré indiquait que de nombreuses femmes nigérianes sexuellement exploitées fréquentaient la structure.

**Les Lits Halte Soins Santé** sont un dispositif médico-social public à destination des personnes sans domicile fixe<sup>337</sup>. Ces établissements permettent de dispenser les soins habituellement proposés à domicile en continuité avec l'hôpital, tout en contribuant à l'éducation à la santé et à l'éducation thérapeutique des personnes (article D 312-176-1 du CASF). Les Lits Halte Soins Santé assurent également des prestations d'hébergement, de restauration et de blanchisserie. Ces structures permettent une évaluation globale des besoins de la personne et ne fonctionnent pas en urgence. Au sein de l'établissement rencontré, l'accueil proposé est mixte. Les personnes sont reçues pour une durée de soins précis. L'équipe est composée de médecins, infirmiers et travailleurs sociaux. Parmi les problématiques rencontrées par les personnes ayant subi des faits d'exploitation, ce dispositif est particulièrement adapté à la prise en charge des femmes enceintes en fin de grossesse. Il nous a également été indiqué qu'il avait permis d'héberger des femmes prostituées à la sortie d'une hospitalisation ayant eu lieu suite à des violences subies.

**Les Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail - CARSAT** ont parmi leurs missions, la mise en œuvre de programmes d'action sanitaire et sociale et l'offre d'un service social à destination des assurés sociaux. C'est dans ce cadre que des personnes ayant subi des faits d'exploitation peuvent être au contact de ces organismes<sup>338</sup>. C'est ainsi que la Caisse Retraite et Santé au Travail Aquitaine comprend un service social qui entend faciliter la démarche de soins, pas uniquement d'un point de vue administratif mais également d'un point de vue relationnel. Ils favorisent l'accès à 3 types de prestations : la CMU complémentaire, l'aide complémentaire santé (pour ceux qui sont 20 % au-dessus de la CMU) et l'AME, après 3 mois de présence sur le territoire.

Ce travail s'inscrit dans une démarche d'accès aux droits mais également de santé publique, afin d'éviter le développement de maladies curables. Selon le travailleur social rencontré, il est fréquent que les associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes prostituées leur orientent des victimes de traite en vue de favoriser leur accès à une protection sociale.

---

- BRESSON M., « L'ouverture de la psychiatrie vers la ville : Quels enjeux pour l'intervention sociale ? », *La psychologisation de l'intervention sociale – mythes et réalités*, L'harmattan, 2006, p. citée par MARQUES A., « Des équipes mobiles de psychiatrie-précarité », *Le sociographe*, 3 décembre 2013, n° 42, n° 2, p. 67-77.

<sup>337</sup> Ils relèvent de la catégorie des établissements sociaux et médico-sociaux relevant de l'article L 312-1 du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>338</sup> Les missions des CARSAT sont définies à l'article L 215-1 du Code de la sécurité sociale.

**Les établissements d'information, de consultation ou de conseil familial et les centres d'éducation et de planification familiale** ont été créés par le décret n° 72-318 du 24 avril 1972, dans le prolongement de la loi Neuwirtz du 19 décembre 1967 qui a légalisé la contraception. Elles ne poursuivent aucune finalité lucrative et relèvent de la compétence et du financement de l'Etat<sup>339</sup>. A la différence des centres de planification et d'éducation familiale, les établissements d'information, de consultation ou de conseil familial n'ont pas de missions médicales. Le décret n° 2018-169 du 7 mars 2018 identifie leur rôle de la manière suivante<sup>340</sup> : « *informer sur les droits en matière de vie affective, relationnelle et sexuelle et d'éduquer à leur appropriation, ainsi que de contribuer au renforcement de l'estime de soi et au respect de l'autre dans la vie affective, relationnelle et sexuelle* », et « *accompagner les personnes dans leur vie affective, relationnelle et sexuelle* ». Pour ce qui est du public concerné par cette étude, ces missions renvoient notamment à la réalisation d'entretiens préalables à des interruptions volontaires de grossesse, à la délivrance d'informations en termes de contraception et de prévention des infections sexuellement transmissibles, à la prévention des violences, notamment des violences faites aux femmes et des violences sexuelles<sup>341</sup>.

L'activité des Centres de planification et d'éducation familiale est définie et encadrée par les articles L 2311-4 et s. et R 2311-7 du Code de la santé publique. Ils ont notamment pour objectif de diffuser une information sur la régulation des naissances, de délivrer des contraceptifs, de pratiquer des interruptions volontaires de grossesse par voie médicamenteuse et d'assurer la prévention, le dépistage et le traitement des maladies transmissibles par voie sexuelle. A ce titre, ce type d'établissements peut constituer une ressource importante pour les personnes exploitées, notamment lorsqu'il s'agit d'une exploitation sexuelle. C'est notamment au moment de la découverte d'une grossesse ou pour une demande de dépistage de maladie sexuellement transmissible que les personnes exploitées peuvent solliciter un tel centre. Lors de l'entretien réalisé avec deux conseillères conjugales intervenant dans un de ces centres, elles ont évoqué l'existence d'un partenariat avec une association spécialisée dans l'accompagnement des personnes en situation de prostitution. Néanmoins, ce partenariat touchait à son terme car l'organisation d'ateliers collectifs autour des problématiques de santé au sein de l'association spécialisée se révélait inadapté. Les personnes ne pouvaient parler librement de sujets intimes lorsqu'elles étaient en présence de d'autres prostituées à l'égard desquelles elles étaient susceptibles d'être dans une relation de soumission. Il est intéressant de noter que les professionnels ont indiqué avoir déjà été contactées par des personnes recrutant leurs clients sur le net. Ce public est particulièrement difficile à contacter. Lorsque l'activité est exercée dans le cadre de « sex-tours », ce sont des membres de l'organisation criminelle qui assurent les fonctions de « secrétaires ». On peut donc craindre que les maraudes téléphoniques mises en place par certaines associations, ne soient inefficaces pour entrer en contact avec les personnes effectivement exploitées. Sur ce point, seuls les retours

---

<sup>339</sup> Article L 2311-1 du Code de la santé publique.

<sup>340</sup> Article R 2311-1 du Code de la santé publique.

<sup>341</sup> Article R 2311-11 du Code de la santé publique.

d'expérience des structures ayant mis en place de tels dispositifs pourront être utiles pour évaluer leur pertinence.

### **Les services assurant les soins des personnes détenues**

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 rappelle que la prise en charge des détenus est assurée par le service public hospitalier. Dans le cadre de cette obligation, le directeur de l'agence régionale de santé désigne l'établissement de santé en charge de la constitution d'une équipe hospitalière au sein d'une Unité de consultations et de soins ambulatoires. Quant à l'administration pénitentiaire, elle met à disposition du personnel soignant des locaux spécialisés destinés aux consultations et examens. Les unités de consultation et de soins ambulatoires ont pour rôle non seulement d'organiser les soins, mais également d'éviter la précarisation des personnes en raison de leur incarcération. Il s'agit également de permettre leur ouverture de droits. L'unité sanitaire intervient dans les quartiers hommes / femmes et mineurs. L'assistante sociale de l'unité sanitaire se déplace dans les infirmeries sur chaque lieu de détention et chaque personne incarcérée passe en principe par l'infirmerie dans les jours qui suivent son arrivée.

Pour ce qui est de la prise en charge des troubles mentaux, elle peut être assurée soit par l'établissement pénitentiaire s'il dispose d'un service de psychiatrie, soit par le service médico-psychologique régional (SMPR), soit, à défaut, par l'établissement de santé désigné par le directeur de l'agence régionale de santé. Selon l'assistante sociale hospitalière rencontrée, les détenues ont une parole relativement libre autour de la question de la prostitution et de l'exploitation car elles ont souvent le sentiment que le personnel auquel elles s'adressent a une connaissance des faits justifiant leur présence au sein de l'établissement.

Il a été vu que l'article L 6112-2 du Code de la santé publique mettait à la charge des services publics hospitaliers de travailler en relation avec les associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion. Certaines de ces associations seront donc succinctement présentées. Elles peuvent avoir une mission globale de favoriser l'accès aux soins, ou de manière plus précise, cibler les personnes souffrant d'une pathologie spécifique.

**Médecins du monde** est une association qui comprend souvent plusieurs structures au sein d'une même ville, dont chacune a une mission spécifique. Cette association a mis en place des actions dans différentes villes qui permettent de toucher spécifiquement les personnes en situation de prostitution. Sur Bordeaux, le CASO et les missions Squats concernent particulièrement les victimes de traite.

Le Centre d'accueil de soins et d'orientation (CASO) a pour mission l'accueil, le soin, l'accès aux droits de santé et l'orientation des personnes en situation de précarité, sans couverture sociale, en rupture de droits ou en difficulté pour avancer des frais de santé. Travaillent au sein de cet établissement des personnels médicaux et para-médicaux (médecins généralistes, infirmiers, dentiste, sage-femme, ophtalmologue, psychiatres et psychologues), mais

également des travailleurs sociaux ou des éducateurs en santé proposant des actions de prévention.

Les missions Squats visent à rencontrer les personnes qui logent dans des squats. Les équipes sont composées d'un psychologue, un éducateur, un médecin et un traducteur et rencontrent principalement des prostituées bulgares au sein du public concerné par cette étude.

### **Associations ciblant les patients souffrant de pathologies spécifiques**

Autour du Virus de l'Immunodéficience Humaine (VIH), il existe notamment des associations qui font du travail de prévention, de dépistage et d'accompagnement des personnes séropositives. C'est le cas de l'association Aides qui a une envergure nationale et qui dispose de 75 lieux de dépistages en France métropolitaine et DOM-TOM, dont une antenne à Bordeaux. Par ailleurs, l'association le GAPS a pour objectif l'accompagnement global des personnes touchées par le VIH. Le GAPS est une association créée à Bordeaux en 1988. Elle retient une approche globale des personnes et propose un accompagnement pluridisciplinaire. L'amélioration du suivi médical implique souvent en amont l'accès au droit, sécurité sociale, hébergement, alimentation... L'équipe est composée d'une assistante sociale, un éducateur, un psychologue, une infirmière.

Ces deux associations sont au contact de personnes en situation de prostitution et potentiellement victimes de traite, que ce soit dans le cadre de maraudes, d'actions de prévention, de dépistage ou de suivi de personnes malades.

Pour ce qui est des personnes souffrant d'addictions, leur accompagnement entre dans une politique publique de réduction des risques aux termes de l'article L 3441-7 du Code de la santé publique : « *la définition de la politique publique de réduction des risques et des dommages en direction des usagers de drogue relève de l'Etat* ». Ladite politique vise donc à prévenir les dommages sanitaires, psychologiques et sociaux, la transmission des infections et la mortalité par surdose liés à la consommation de substances psychoactives ou classées comme stupéfiants.

Le CEID – Comité Etude Information Drogue - est une association loi 1901 fondée en 1972 à Bordeaux. Elle s'adresse à un public présentant des pratiques de toxicomanie ou de consommation de stupéfiants. Le CEID propose un accueil spécifique un après-midi par semaine avec distribution de préservatifs et accès au dépistage à destination des prostituées.

S'il est difficile de disposer de données quantifiées, on sait que la pratique de la prostitution peut être associée à la prise de stupéfiants, que ce soit de manière autonome ou de manière induite par l'auteur de l'exploitation. C'est la raison pour laquelle certaines associations accompagnant les personnes souffrant d'addictions développent des actions à destination des personnes prostituées.

Comme les structures d'accès aux soins, les structures d'accès aux droits peuvent être au contact de personnes ayant subi des faits de traite des êtres humains.

## Les structures de droit commun d'accès aux droits

Les acteurs en charge de l'accès au séjour (asile et autre) seront distingués des acteurs en charge de l'accès au droit, que ce soit sous l'angle de la répression ou de la protection des victimes. Le terme « droit » est alors ici utilisé au singulier : les professionnels sollicités sont des professionnels du droit et principalement du droit pénal. Enfin, seront présentés ceux qui assurent un accompagnement social favorisant alors l'accès « aux droits ».

### ➤ Les acteurs en charge de l'accès au séjour

Les acteurs en charge de l'accès au séjour peuvent être des acteurs étatiques, ou agissant sur délégation ou encore des acteurs privés assistant les personnes dans leurs démarches.

Après l'Office des Migrations Internationales (OMI) et l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrants (ANAEM), l'**Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** a succédé en 2009 à l'Office National d'Immigration qui avait été créé par une ordonnance du 2 novembre 1945, avec pour objectif le recrutement pour la France et l'introduction en France des immigrants étrangers. L'OFII est un opérateur unique pour les immigrés qui arrivent sur le territoire. Il dépend du ministère de l'intérieur. Il est piloté au niveau national et se décline en une série de directions territoriales. Ses missions s'organisent autour de trois axes que sont l'accueil et l'intégration des étrangers qui ont vocation à rester sur le territoire, l'asile et l'aide au retour.

Dans le cadre du parcours personnalisé d'intégration républicaine souscrit par toute personne régularisée sur le territoire, les personnes vont devoir suivre une formation civique, une formation linguistique, toutes deux prescrites par l'Etat, ainsi qu'un accompagnement adapté à ses besoins pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration<sup>342</sup>. Les personnes originaires de l'Union européenne ne bénéficient pas du contrat d'accueil et d'intégration, contrairement aux demandeurs d'asile.

En matière d'asile, le rôle de l'OFII porte sur deux points : enregistrement et orientation des demandeurs d'asile vers les Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile. C'est aux agents de l'OFII qu'incombe l'évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile<sup>343</sup>. On l'a vu, le fait d'être victime de traite entre dans la catégorie des personnes « vulnérables » et justifie l'accès à une protection renforcée, au stade de l'accueil ou de l'instruction de la demande d'asile<sup>344</sup>. L'information liée à la vulnérabilité des personnes est transmise à l'OFPRA par l'OFII. Les autres actions destinées aux demandeurs d'asile sont à la charge de la Plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile. C'est proportionnellement dans le cadre des missions assurées auprès

---

<sup>342</sup> Article L 311-9 du CESEDA.

<sup>343</sup> L 744-6 du CESEDA. Voir également l'arrêté du ministère de l'intérieur du 23 octobre 2015 (NOR INTV1523959A) dans lequel figure en annexe le questionnaire d'évaluation.

<sup>344</sup> Selon l'article L 723-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, les dossiers des demandeurs d'asile vulnérables et ayant des besoins particuliers en matière d'accueil sont examinés en priorité. C'est à l'office français de l'immigration et de l'intégration qu'il incombe d'évaluer cette vulnérabilité. Relèvent notamment de cette catégorie, les victimes de traite des êtres humains (L744-6 du CESEDA). PETIN J., *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse de Doctorat en Droit, Pau et pays de l'Adour, Bayonne, 2016.

des demandeurs d'asile que les agents de l'OFII vont être le plus au contact de personnes exploitées.

**Les Plateformes d'accueil de demandeurs d'asile** sont généralement des associations, sélectionnées dans le cadre d'une procédure de marché public. En effet, selon l'article R 741-2 du CESEDA, le préfet peut conclure une convention avec une association, couramment désignée comme « plate-forme d'accueil pour demandeurs d'asile » (PADA) afin qu'elles assistent les demandeurs dans le cadre de la procédure. Néanmoins, la demande d'asile sera déposée auprès du guichet unique, qui est composé d'agents de la préfecture et d'agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Les missions des PADA, déléguées par l'OFII, sont définies par le référentiel des prestations de premier accueil des demandeurs d'asile de l'OFII :

1. Pré-accueil : accueillir et informer les demandeurs d'asile sur les démarches à entreprendre
2. Domicilier les demandeurs d'asile non hébergés dans le dispositif national d'accueil, sur orientation de l'OFII
3. Aider à la constitution d'une demande d'admission au séjour
4. Orienter vers le dispositif d'hébergement d'urgence
5. Accorder des aides de première urgence
6. Accompagner et suivre la demande de prise en charge par le dispositif national d'accueil
7. Aider à la constitution du dossier de demande d'asile auprès de l'OFPRA
8. Accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches administratives
9. Accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches sociales
10. Préparer la sortie du dispositif de premier accueil
11. Orienter les mineurs isolés

Ces plateformes sont en première ligne pour recevoir les migrants victimes de traite. Si certains d'entre eux sont totalement maintenus dans la clandestinité et ne présentent pas de demande d'asile, il est cependant fréquent que les auteurs de l'exploitation orientent les victimes vers cette procédure. L'accès des personnes exploitées à une autorisation provisoire de séjour, dans l'attente de l'examen du dossier par l'OFPRA constitue en effet la meilleure protection pour éviter une expulsion. Outre les associations qui assurent l'accueil des demandeurs d'asile, la préfecture et l'Office français de l'immigration et de l'intégration contribuent à la constitution de la demande.

**GUDA - Guichet unique pour la demande d'asile.** Lors du premier rendez-vous auprès de la PADA, le demandeur reçoit une convocation pour se rendre au Guichet unique pour la demande d'asile. Lors de ce rendez-vous, les agents de la préfecture prendront les empreintes du demandeur afin de vérifier qu'une première demande n'a pas été effectuée dans un autre Etat et d'identifier, le cas échéant, l'Etat compétent pour examiner la demande d'asile. Sera ainsi évalué le fait de savoir si le demandeur relève d'une procédure normale, d'une

procédure accélérée ou d'une procédure dite « Dublin ». Les critères justifiant le placement en procédure accélérée sont définis à l'article L 723-2 du CESEDA. Il s'agit notamment du fait de venir d'un pays considéré comme sûr. Quant à la « procédure Dublin », elle correspond à l'hypothèse dans laquelle le demandeur est déjà passé par un autre pays européen. Selon le règlement Dublin III<sup>345</sup>, est en effet compétent pour examiner une demande d'asile, le premier pays européen lequel le requérant est entré et a été contrôlé ou encore tout pays dans lequel il aurait bénéficié d'un visa ou d'un titre de séjour. Aussi, les agents vont consulter le fichier d'empreintes EURODAC ainsi que le fichier de visas VISABIO.

**Le service immigration et intégration de la préfecture** renvoie au pôle étranger (asile-séjour-éloignement-coordination), au pôle intégration (naturalisation-hébergement des demandeurs d'asile) et au pôle contentieux. Dans le cadre de la procédure de demande d'asile, l'implication de la préfecture va principalement se faire dans le cadre du GUDA. Pour ce qui est des autres domaines dans lesquels la préfecture peut avoir à connaître des situations de traite des êtres humains, c'est principalement dans le cadre de l'évaluation des demandes de titre fondées sur les articles L 316-1 et L 313-14 du CESEDA, précédemment évoquée.

**L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)** est un établissement public administratif en charge de l'application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés puis de la Convention de New York de 1954. Il statue en toute indépendance sur les demandes d'asile et d'apatridie qui lui sont soumises. Les demandeurs d'asile peuvent être accompagnés par un avocat ou une association agréée pour leur audition par l'OFPRA<sup>346</sup>. A ce jour, la CIMADE, France Terre d'Asile, l'Amicale du Nid et le Mouvement du Nid travaillant avec les victimes de traite, ont obtenu ledit agrément<sup>347</sup>. L'OFPRA est tenue d'appliquer la jurisprudence de la CNDA sur l'accès à protection subsidiaire pour les groupes sociaux. Dans sa décision du 9 mars 2017<sup>348</sup>, la Cour nationale du droit d'asile affirme en effet : « *Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les femmes nigérianes contraintes à des fins d'exploitation sexuelle, par un réseau transnational de traite des êtres humains, parvenues à s'en extraire ou ayant entamé des démarches en ce sens, constituent un groupe social, au sens du paragraphe 2 de la section A de l'article 1e de la convention de Genève* ». Dès lors, l'évaluation des risques encourus par les personnes se disant victimes de traite des êtres humains et la mise en évidence de leur appartenance à un groupe social au sens de la Convention de Genève sont du ressort de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

---

<sup>345</sup> Règlement (UE) No 604/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

<sup>346</sup> Article L 723-6 du CESEDA.

<sup>347</sup> La liste des associations agréées est éditée dans une décision du 22 janvier 2018 du Directeur général de l'OFPRA.

<sup>348</sup> CNDA, 9 mars 2017, n° 16015058.

**La Cour nationale du droit d'asile (CNDA)** est une juridiction administrative spécialisée statuant en premier et dernier ressort sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Elle a une compétence nationale. Les personnes peuvent demander l'assistance d'un avocat devant cette juridiction. Ses honoraires peuvent être pris en charge par l'aide juridictionnelle, accordée sous condition de ressources.

Comme en matière de santé, une partie du travail d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des publics vulnérables est assurée par les associations, qui bénéficient souvent de subventions étatiques. **La Cimade** est une association créée en 1930 ayant pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Au niveau national, elle déploie un important travail pour la protection des femmes victimes de traite. Il a été mentionné qu'elle faisait partie des associations agréées pour accompagner les demandeurs lors de leur entretien à l'OFPRA. L'objet du groupe local de la Cimade est de favoriser la régularisation des personnes. Elle ne propose pas d'accompagnement social. Les bénévoles rencontrés indiquaient recevoir de nombreuses femmes nigérianes, généralement déboutées du droit d'asile et désireuses de contester une décision de l'OFPRA, voire de solliciter une réouverture de la procédure pour faits nouveaux.

Par ailleurs, il existe de très nombreuses associations locales qui proposent des permanences juridiques et facilitent l'accès aux droits. On retiendra ainsi **l'Association du lien interculturel, familial et social (ALIFS)**. Cette association bordelaise accueille et accompagne des migrants de tous âges. L'association comprend une branche juridique et une branche culturelle. La branche juridique embauche 8 juristes. Parmi les actions susceptibles de concerner les victimes de traite, on retiendra principalement l'aide apportée à la constitution de dossiers de demande d'asile ou de réexamen, ou encore, aux dossiers de demandes de titres. Au sein des victimes de traite, l'ALIFS reçoit principalement des nigérianes qui seraient en France depuis plusieurs années initialement déboutées de leur demande d'asile et désireuses de présenter une demande de réexamen.

➤ Les acteurs en charge de l'accès au droit

**Les maisons de justice et du droit** ont été développées afin de rapprocher la justice du citoyen et de favoriser l'accès au droit et la résolution des conflits en amont de la justice. Elles concourent également à la prévention de la délinquance et à l'aide aux victimes. Elles accueillent des permanences juridiques susceptibles de permettre un premier accueil des personnes ayant subi des faits répréhensibles.

Ces maisons relèvent de la responsabilité du Conseil départemental de l'accès au droit, mis en place par la loi du 10 juillet 1991 et visant à recenser les besoins du département. Ce conseil définit une politique locale, dresse et diffuse l'inventaire de l'ensemble des actions menées. Il est présidé par le président du tribunal de grande instance.

**Les correspondants d'aide aux victimes** ont été créés par la circulaire du 29 septembre 1999<sup>349</sup> relative à la politique publique d'aide aux victimes d'infractions pénales. Cette circulaire prévoit en effet la désignation de ces correspondants dans chaque département, dans les services accueillant des victimes (police, gendarmerie, hôpitaux et juridictions). Leur mission est de sensibiliser l'ensemble des personnels et d'entretenir des relations avec les autres partenaires publics et associatifs.

Ces acteurs revêtent une importance particulière puisque l'instruction du ministère de l'intérieur du 19 mai 2015 leur donne une compétence spécifique<sup>350</sup> pour recevoir les victimes de traite des êtres humains qui ne seraient pas en capacité de déposer plainte.

**La section de recherches** est l'équivalent de la police judiciaire pour la gendarmerie. Il y a dans la gendarmerie 3 niveaux : la petite délinquance qui est traitée par les unités territoriales, la moyenne délinquance qui est de la compétence des brigades de recherche et la grande délinquance qui est du ressort des sections de recherche. La compétence de la section de recherches s'étend à plusieurs départements. La traite des êtres humains relève de leurs attributions.

**Les services de police** compétents pour les faits de traite des êtres humains sont la sécurité publique et la police judiciaire. La sécurité publique est principalement compétente sur les dossiers de proxénétisme local, quand la police judiciaire a une compétence pour les dossiers revêtant une dimension internationale.

**Le Centre d'accueil d'urgence des victimes d'agressions - Les personnes victimes d'agressions – CAUVA** - est un Centre d'accueil d'urgence bordelais permettant aux victimes d'infractions pénales de rencontrer un médecin susceptible de procéder à une évaluation médico-légale des conséquences de l'agression. Le CAUVA ne reçoit en principe les victimes que sur réquisitions des services enquêteurs. Néanmoins, les personnes victimes de viols ou d'agressions sexuelles n'ont pas besoin d'être orientées par un médecin pour accéder à un légiste. En revanche, les victimes de traite doivent être orientées par les services enquêteurs. L'enjeu est de taille. Le certificat permet d'attester de la gravité du préjudice, ce qui aura des conséquences importantes pour la suite de la procédure. Les certificats médicaux établis par des médecins qui ne sont pas légistes auront moins de poids au cours de la procédure. En outre, le CAUVA offre une prise en charge très spécialisée.

**Au sein des magistrats**, il faut distinguer l'action des magistrats du siège, de celle des magistrats du parquet. Les premiers ont en charge la fonction de dire le droit, aux différentes étapes de la procédure. Les seconds représentent l'Etat. La procédure pénale se divise en trois temps : l'enquête, l'instruction et le jugement. La phase d'enquête est conduite par les services de police et gendarmerie sous l'autorité du procureur. A l'issue, les faits peuvent être classés sans suite, renvoyés directement devant une juridiction de jugement ou justifier une

---

<sup>349</sup> NOR : PRMX99036764C.

<sup>350</sup> Qu'ils relèvent de la direction départementale de sécurité publique ou du groupement de gendarmerie départementale (on parle alors d'officier « prévention-partenariat »).

procédure d'instruction. L'instruction est destinée à la réalisation d'investigations pour établir la preuve des faits et rassembler les éléments sur la personnalité des auteurs et des victimes. Les enquêteurs agissent alors sur demande du juge d'instruction. A l'issue, le juge peut soit prononcer un non-lieu, soit renvoyer le dossier devant une juridiction de jugement.

Les faits de traite des êtres humains sont difficiles à établir et justifient souvent le recours à des procédures de coopération pénale internationale. Ils relèvent de la compétence des Juridictions inter-régionales spécialisées<sup>351</sup>. Selon les articles 706-75 et suivants du même Code, une formation correctionnelle spécialisée peut être constituée en vue du jugement de ces faits. L'accès aux droits comprend, on l'a vu, l'accès aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. Il importe donc d'identifier les acteurs en charge de l'accompagnement social.

#### ➤ Les acteurs en charge de l'accompagnement social

**Les Centres communaux d'action sociale (CCAS)**<sup>352</sup> sont des établissements publics administratifs communaux ou intercommunaux. Ils animent une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées, ils participent à l'instruction des demandes d'aide sociale légale et exercent des compétences déléguées à la commune par le département<sup>353</sup>. Ils peuvent procéder à la distribution de secours en nature ou en espèces à toute personne dans le besoin<sup>354</sup>. Ils peuvent également créer et gérer des établissements et services sociaux et médico-sociaux (services de maintien à domicile, maisons de retraites, crèches, haltes-garderies, établissements et services d'aide par le travail, etc.) ou encore organiser des services publics sociaux (dispensaires, centres de santé, etc.).

Ils seront donc tout naturellement sollicités pour les démarches en vue de l'accès aux droits des personnes seules. En effet l'accompagnement des familles entre dans les compétences du département.

**Le département** définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences des autres collectivités publiques et organismes de sécurité sociale<sup>355</sup> ; il organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L 116-1 du CASF<sup>356</sup> à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre. Il est responsable du service départemental d'action sociale, du service de l'aide sociale à l'enfance et de la protection maternelle et infantile. Il élabore et arrête un schéma

---

<sup>351</sup> Articles 706-73 et 74 du Code de procédure pénale.

<sup>352</sup> Articles L 123-6 du CASF.

<sup>353</sup> BORGETTO M. et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 10ème., LGDJ/Lextenso, coll.« Précis Domat ».

<sup>354</sup> Dictionnaire permanent, Editions législatives, ABC de l'aide et de l'action sociales, § 157.

<sup>355</sup> Article L 121-1 du CASF.

<sup>356</sup> Sont mentionnés à l'article L 116-1 du CASF, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales.

d'organisation sociale et médico-sociale. L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir « *l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature*<sup>357</sup> ». Dès lors, on mesure que les personnes victimes de traite des êtres humains peuvent solliciter le département dans différentes circonstances, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre de l'action sociale (public vulnérable, précaire ou pauvre), de l'aide sociale à l'enfance, notamment quand la personne exploitée est toujours mineure au moment où elle s'émancipe, ou enfin dans le cadre de la protection maternelle et infantile, lorsque la personne exploitée donne naissance à un enfant.

**Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes** peuvent être constituées entre l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public. Elles ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement à l'accès à la formation professionnelle initiale ou continue, ou à un emploi. C'est dans ce cadre qu'elles peuvent être amenées à accompagner des personnes victimes de traite. Elles favorisent la concertation entre les différents partenaires en vue de renforcer ou compléter les actions conduites par ceux-ci, notamment pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale. Elles contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

**Les services d'insertion et de probation (SPIP)** ont remplacé depuis 1999 les comités de probation et d'assistance aux libertés et les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires<sup>358</sup>. Ils sont chargés de prendre en charge les personnes placées sous-main de justice, qu'elles soient détenues ou libres pour la mise en œuvre des mesures alternatives aux poursuites et à l'incarcération. Leur intervention s'inscrit dans le cadre de la prévention de la récidive. Selon la conseillère d'insertion et de probation rencontrée dans le cadre de cette étude : « *Le but est notamment d'éviter que les personnes détenues ne soient désocialisées. Cela implique deux choses : organiser des activités socio-culturelles et sportives et veiller à ce que les droits leur soient maintenus. Le but est qu'il n'y ait pas de rupture entre l'extérieur et la détention, ou en réalité qu'il y ait une continuité. Notre travail est de prévenir la récidive – Nous devons donc évaluer la situation des personnes pour mieux préparer la sortie. Evaluer, cela implique d'identifier les freins à la réinsertion et de réfléchir à ce que l'on peut anticiper* ». La même conseillère indiquait à la date de l'entretien, soit en 2014, que sur les 40 places du quartier femmes, 10 étaient occupées par des femmes nigérianes condamnées pour

---

<sup>357</sup> Article L 116-1 du CASF.

<sup>358</sup> Décret n° 99-276 du 13 avril 1999.

des faits de traite. Néanmoins, elle soulignait que la préparation de la sortie se révélait particulièrement complexe avec ce public pour deux raisons. Certaines sont sous le coup d'une interdiction de séjour qui prive donc la personne de tous droits à la sortie. En outre, un certain nombre de partenaires se disent réticents à l'accueil de ces femmes.

**Les médiateurs de la ville de Bordeaux** employés par la mairie, ont une double mission susceptible de concerner le public visé par cette étude : favoriser l'accès au droit des personnes vivant dans les squats (scolarisation, domiciliation, apprentissage du français auprès des publics principalement roumains et bulgares) et proposer une régulation sur les lieux, à la fois entre les personnes vivant sur le squat et entre ces personnes et leur environnement. Ils peuvent notamment être amenés à rencontrer des prostituées originaires de Bulgarie.

A l'instar de ce qui a été proposé en matière d'accès au droit, on sait que les missions accomplies par les associations peuvent être importantes. Deux associations peuvent être donc retenues à titre d'exemple pour illustrer les missions qu'elles peuvent remplir.

**Foyer fraternel** est une structure associative ayant pour objectif de permettre aux personnes françaises et étrangères ayant un degré de maîtrise insuffisant de la langue française de pouvoir : parler, lire et écrire de façon satisfaisante afin de pouvoir jouer pleinement leur rôle en tant que : citoyens, travailleurs, parents. L'organisation de séances d'information sur les droits, d'ateliers de pratique du chant choral, ou d'actions de santé, cours de tennis visent à favoriser la pratique de la langue française dans des contextes différents.

**Promofemmes** est une association qui vise à favoriser l'intégration des femmes étrangères. La structure propose donc un accompagnement social et sanitaire à destination des femmes en mettant en œuvre une approche globale. Diverses activités sont proposées : cours de français, découverte de la ville, information sur la santé, accompagnement autour de l'accueil de l'enfant puis de la parentalité, ateliers recherche d'emploi : suivi individuel et une partie en ateliers collectifs (métiers de la propreté, informatique, aide à la personne, relations à l'employeur). Les formations sont sous-traitées à d'autres structures. Promofemmes affiche sur son site internet ses objectifs de la manière suivante : accompagner sur le plan social, culturel et professionnel, des femmes migrantes en prenant en compte l'ensemble des problèmes qu'elles rencontrent mais aussi leurs potentialités et leurs compétences. Cette action s'inscrit dans la durée et vise une meilleure insertion personnelle et familiale dans la société d'accueil. Cette association rassemble 70 bénévoles et plusieurs salariés occupant 3 équivalents temps plein.

Il reste enfin à présenter les structures spécialisées dans l'accompagnement des victimes de traite. Elles vont donc être à l'interface entre les nombreux professionnels évoqués.

Les structures spécialisées autour des victimes traite

**L'association IPPO (Information Prévention Proximité Orientation)**, dissoute courant 2018 proposait un accompagnement médical, juridique, social, psychologique ainsi que des soins de socio-esthétiques aux personnes en situation de prostitution, que cette activité soit pratiquée par choix, sous la contrainte d'un tiers, dans le cadre d'un parcours migratoire, ou non. Le site internet de l'association précisait que la structure mettait en oeuvre « *une approche pluridisciplinaire, axée autour de la personne et un suivi dans le temps, privilégiant le travail de proximité, l'écoute, la création du lien, « aller vers ».* Elle prend en compte la demande exprimée par chaque personne qu'elle rencontre dans l'objectif de permettre, à chacun, d'être, de devenir ou de redevenir l'acteur de sa propre vie ».

**L'association RUELLE (Relais Urbain d'Echanges et de Lutte contre l'Exploitation)** a pour objet l'émancipation de la relation d'exploitation de personnes victimes de faits de traite (quelles que soient les formes d'exploitation : travail forcé – esclavage domestique, restauration, BTP- , délinquance forcée, prostitution, ...). L'action de l'association se décline en trois axes : l'accompagnement des personnes victimes, la sensibilisation du grand public et la formation des professionnels.

La pluralité de l'offre de services illustre incontestablement le modèle de l'accès aux droits précédemment évoqué : « *Pour lutter contre les exclusions, il convient (...), « de garantir l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux » (loi du 29 juillet 1998). L'idée est donc bien là : il s'agit, non de reconnaître des droits spécifiques au bénéfice des populations exclues, mais au contraire de leur permettre de jouir des droits de tous<sup>359</sup> ».* Il ne s'agit donc plus de créer des dispositifs adaptés, susceptibles dans l'esprit du législateur de favoriser la stigmatisation des victimes de traite, ou de toute autre catégorie de personnes considérées comme vulnérables, mais bien de les orienter vers les acteurs de droit commun. Cette logique a des implications très concrètes quant au nombre d'interlocuteurs que les personnes devront solliciter et à la manière dont ils vont devoir travailler. L'absence de spécialisation des structures au regard des problématiques rencontrées par les usagers, va obliger les professionnels à s'adapter aux situations souvent extrêmement complexes des personnes au niveau administratif, aux conflits de normes, de logiques de politiques publiques, mais également aux difficultés subjectives rencontrées par les personnes.

Il va également leur être demandé de développer des interactions : « *en lieu et place des filières cloisonnées affectées à des types prédéterminés d'inadaptation, il convient au contraire de connecter ces structures entre elles pour offrir un ensemble ou un continuum d'interventions, de les ouvrir vers l'extérieur (opérateurs en matière d'emploi, de logement, d'éducation et de formation, etc ;..), tout cela de façon à adapter en continu les réponses, (...)<sup>360</sup> ».* Or, la mise en place de telles interactions est loin d'aller de soi. Du point de vue des professionnels, le concept d'impasse professionnelle illustre les difficultés rencontrées lorsque du fait de « cultures » différentes, les acteurs ne parviennent pas à interagir de manière concertée sur une même situation, c'est-à-dire à travailler ensemble. On entend alors par « culture », un « ensemble de significations que se communiquent les individus d'un groupe

---

<sup>359</sup> LAFORE R., « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *op. cit.* p. 27.

<sup>360</sup> *Ibid.* p. 28.

donné<sup>361</sup> ». Quant au concept d'impasse professionnelle, il désigne une impossibilité à faire, mais aussi une prise de conscience de cette impossibilité<sup>362</sup>. « Comprendre que l'impasse professionnelle est inscrite dans la dimension dynamique de la culture, c'est lui donner une position centrale de déclencheur du système de résolution du problème<sup>363</sup> ». « La culture se révèle un enjeu important pour aborder l'impasse professionnelle dès l'instant où elle permet, dans le monde du travail, de concevoir les fondements de rapprochements nécessaires pour créer une unité des pratiques au-delà de la diversité des pensées<sup>364</sup> ». L'angle d'approche retenu est alors très large et de ce fait, très ambitieux puisqu'il s'agit d'identifier les différences entre les ensembles de significations qui constituent le corpus d'outils et de logiques professionnelles sur la base duquel les acteurs vont échanger.

Pour illustrer avec précision ce que recouvre cet ensemble de significations, on va s'atteler à identifier les logiques professionnelles sous-jacentes aux dispositifs juridiques appliqués par les acteurs au contact des victimes de traite. On comprendra alors que la juxtaposition de logiques différentes est de nature de freiner, voire à empêcher le travail ensemble, et de ce fait de mettre en péril l'accès effectif aux droits.

### *Les logiques professionnelles gouvernant les rapports au public*

L'analyse des différents dispositifs mobilisables par les victimes de traite des êtres humains et les acteurs à leur contact révèlent que certains s'inscrivent dans une logique de filière, quand d'autres relèvent d'une logique d'accompagnement. Si cette coexistence peut poser difficulté, c'est parce que l'une et l'autre renvoient à des pratiques professionnelles très différentes. Selon la logique de filières, « *les trajectoires des personnes sont prédéfinies et légitimées en fonction de l'état des connaissances scientifiques, soit par l'expérience professionnelle, soit par des logiques réglementaires ou tarifaires*<sup>365</sup> ». La cohérence s'organise autour de l'offre. Selon la logique d'accompagnement, on est face à un « *parcours effectué par une personne ou un patient dans un dispositif d'offre de services ou de soins* »<sup>366</sup>. La cohérence s'organise

---

<sup>361</sup> SAPIR E., *Langage, introduction à l'étude de la parole*, Paris, Payot, 2001. cité par CHARRIER F., J. COUTEAU, J.-J. GEOFFROY, M. SEYS, J. ROULLEAU, et R. VERCAUTEREN, « 5. Le réseau pour sortir de l'impasse professionnelle », *Tutelles et réseaux. Changer les pratiques médico-sociales*, Toulouse, ERES, 2005, p. 187-227.

<sup>362</sup> CHARRIER F., J. COUTEAU, J.-J. GEOFFROY, M. SEYS, J. ROULLEAU, et R. VERCAUTEREN, « 5. Le réseau pour sortir de l'impasse professionnelle », *op. cit.*

<sup>363</sup> CHARRIER F., J. COUTEAU, J.-J. GEOFFROY, M. SEYS, J. ROULLEAU, et R. VERCAUTEREN, « 5. Le réseau pour sortir de l'impasse professionnelle », *Trames*, 2005, p. 187-227.

<sup>364</sup> *Ibid.*

<sup>365</sup> BLOCH M.-A., L. HENAUT, J.-C. SARDAS, et S. GAND, *La coordination dans le champ sanitaire et médico-social : enjeux organisationnels et dynamiques professionnelles*, *op. cit.* p. 95.

<sup>366</sup> FROSSARD M., « Coordination, intégration, réseaux de services », *Gerontologie et société*, 2002, 25 / n° 100, n° 1, p. 35-48. On rappellera par exemple que la circulaire du 18 juin 2013 (préc.) indique : « *Tout patient accueilli doit pouvoir bénéficier grâce à la PASS, d'accueil, d'information, de prévention, d'orientation et de soins. (...) La PASS permet à tout patient d'être accompagné dans son parcours (pour réaliser des démarches, entrer en contact avec des professionnels soignants, l'aider pour l'observance ou la compliance aux*

autour du besoin de la personne. Le passage d'une logique à l'autre n'est évidemment pas sans conséquence sur le travail des professionnels chargés d'intervenir : « *la personnalisation de l'accompagnement qui doit être le plus adapté possible à la situation et aux besoins de la personne, nécessite de réfléchir l'action davantage en termes de processus dynamique et continu que de passages successifs dans différents dispositifs qui fixent et stigmatisent les individus dans des « états »*<sup>367</sup> ».

L'étude des textes va montrer que le régime juridique permettant l'accès à certains droits s'inscrit dans une logique de trajectoire quand celui applicable à d'autres relève d'une logique d'accompagnement. Pour accéder à un titre de séjour, une même personne peut solliciter un titre sur le fondement de l'article L 316-1 du CESEDA en coopérant avec les autorités étatiques ou demander à s'inscrire dans un parcours de sortie de la prostitution<sup>368</sup>. Or l'application de l'article L 316-1 s'inscrit dans une logique de filière, se traduisant par la mise en œuvre d'une trajectoire, alors que la logique qui porte l'article L 316-1-1 est une logique d'accompagnement se traduisant par la mise en place d'un parcours.

L'article L 316-1 du CESEDA prévoit, on l'a vu, l'octroi d'un titre aux victimes ayant coopéré avec les autorités étatiques. Le fait d'être titulaire d'une carte de séjour délivrée sur le fondement de l'article L 316-1 du CESEDA donne accès à l'allocation pour demandeurs d'asile<sup>369</sup>, un accompagnement social spécifique<sup>370</sup>, une protection policière en cas de danger<sup>371</sup>, au dispositif national d'accueil des victimes de traite Ac.Sé – réservé aux victimes majeures, à la possibilité de saisir la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions sans avoir à démontrer d'incapacité totale de travail<sup>372</sup>. Les trajectoires des personnes sont donc dans ce cadre « *prédéfinies et légitimées par des logiques réglementaires*<sup>373</sup> ». Dans le contexte sanitaire et social, les auteurs ayant proposé cette distinction associent la filière à une « *logique de financeur qui recherche l'efficacité au meilleur coût*<sup>374</sup> ». Le paramètre financier n'est sans doute pas adapté pour expliquer le dispositif de l'article L 316-1. En revanche, on est bien dans une recherche d'efficacité, mais d'efficacité pénale ou répressive ici, puisqu'on l'a vu, la protection des victimes se justifie par la volonté de réprimer les pratiques criminelles qui sont assorties de la violation des règles migratoires.

A l'inverse, l'article L 121-9 du CESEDA énonce : « *Un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est proposé à toute personne victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Il est défini en fonction de l'évaluation de ses besoins sanitaires, professionnels et sociaux,*

---

*prescriptions du médecin...) afin d'accéder à l'offre de soins de droit commun et de bénéficier d'une continuité des soins conforme à ses besoins ; il est orienté à l'issue de sa prise en charge à la permanence ».*

<sup>367</sup> BOUQUET B. et P. DUBECHOT, « Parcours, bifurcations, ruptures, éléments de compréhension de la mobilisation actuelle de ces concepts », *Vie sociale*, 14 septembre 2017, n° 18, n° 2, p. 13-23.

<sup>368</sup> L 316-1-1 du CESEDA.

<sup>369</sup> L 744-9 et R. 316-7 2° du CESEDA.

<sup>370</sup> R 316-7 3° du CESEDA.

<sup>371</sup> R 316-7 4° du CESEDA.

<sup>372</sup> Article 706-3 du CPP.

<sup>373</sup> FROSSARD M., « Coordination, intégration, réseaux de services », *op. cit.*

<sup>374</sup> *Ibid.*

*afin de lui permettre d'accéder à des alternatives à la prostitution. Il est élaboré et mis en œuvre, en accord avec la personne accompagnée, par une association mentionnée à l'avant-dernier alinéa du présent II* ». L'accompagnement proposé vise à amener les personnes à élaborer avec les professionnels leur propre trajectoire au sein d'une offre donnée. « *La logique d'accompagnement repose sur une conception individualisée du soin et de la prise en charge, refusant la standardisation et la notion de référence imposée* <sup>375</sup> ». Méthodologiquement, les professionnels vont placer la personne au centre du processus pour élaborer des contrats, projets, parcours, projets de vie...

Juridiquement, la multiplication des dispositifs mettant en place des mesures d'accompagnement des publics dits « vulnérables », mais également le développement des parcours<sup>376</sup> ou des pratiques de contractualisation<sup>377</sup> n'est plus à démontrer<sup>378</sup>. A partir du moment où apparaissent les termes de plan, de contrat, ou de parcours, la personne concernée doit être associée, au moins formellement, aux mesures adoptées. Simplement, sa participation peut aller de la simple signature d'un contrat qui lui est soumis, à l'élaboration d'un document évaluant ses besoins et les mesures dont elle peut bénéficier, voire à l'élaboration d'un « projet de vie ». Ainsi, à propos des plans personnalisés de compensation du handicap, l'article L 146-8 du CASF prévoit que l'équipe pluridisciplinaire « *évalue les besoins de compensation de la personne handicapée et son incapacité permanente sur la base de son projet de vie et de références définies par voie réglementaire et propose un plan personnalisé de compensation du handicap* ». De même, les parents ou représentants légaux des enfants, adolescents ou adultes handicapés bénéficiant d'un parcours de formation adapté sont obligatoirement invités à s'exprimer à l'occasion de son élaboration<sup>379</sup>. A propos du revenu de solidarité active, l'article L 262-36 du Code de l'action sociale et des familles indique : « *Le bénéficiaire du revenu de solidarité active (...) conclut avec le département, (...) sous un délai de deux mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle* ». On retiendra également l'article L 311-9 du CESEDA selon lequel : « *l'étranger admis pour la première fois au séjour (...) et qui souhaite s'y maintenir durablement s'engage dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine visant à favoriser son autonomie et son insertion dans la société française. Ce parcours comprend notamment : (...) un accompagnement adapté à ses besoins pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration* ».

---

<sup>375</sup> *Ibid.*

<sup>376</sup> Sur la notion de parcours, voir notamment ROBIN P., « Le parcours de vie, un concept polysémique ? », *Les Cahiers Dynamiques*, 23 août 2016, N° 67, n° 1, p. 33-41.

<sup>377</sup> ROMAN D., « L'usager vulnérable », *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, 1 mai 2013, vol. 3, p. 486-489.

<sup>378</sup> BEN ABDALLAH A., « Le document individuel de prise en charge : du contractuel à l'unilatéral », *Revue de droit sanitaire et social*, 1 janvier 2012, vol. 1, p. 18-26. PETIT F., « Le droit à l'accompagnement », *Droit social*, 1 avril 2008, vol. 4, p. 413-423.

<sup>379</sup> L 112-2 Code de l'éducation.

Derrière l’affichage de ces objectifs, la place laissée aux usagers peut dans certains cas se limiter à la signature d’un document élaboré par les professionnels. Ainsi, l’article L 222-4-1 du CASF qui définit les contrats de responsabilité parentale proposés aux parents ou représentants légaux de mineurs n’évoque pas l’espace laissé aux parents dans la rédaction de celui-ci. Le texte définit simplement le profil des mineurs dont les parents pourraient se voir proposée la signature de ce type de contrats. Le constat est le même avec le dispositif de l’accompagnement parental (L 141-2 du CASF). De la même manière, les étrangers signataires d’un contrat d’intégration républicaine ont pour toute liberté d’en accepter ou d’en refuser le principe. Le contrat doit être signé à l’issue d’un entretien personnalisé proposé par l’OFII. « *L’entretien personnalisé (...) vise à informer l’étranger au regard de son projet d’installation, de l’offre territoriale de services de nature à faciliter ses conditions d’accueil et d’intégration en application du cinquième alinéa de l’article L 311-9 et à évaluer ses compétences linguistiques en français dans les conditions prévues à l’article R. 311-24*<sup>380</sup> ». La multiplication de ces mesures a conduit un auteur à parler d’un « droit à l’accompagnement » qu’il définit de la manière suivante : « *il correspond à un ensemble d’aides matérielles et, le cas échéant, financières qui sont mises en œuvre dans le cadre d’un parcours personnalisé, pendant lequel l’intéressé pourra à tout moment s’adresser à un correspondant – un référent ou un tuteur – en vue d’être informé et guidé dans ses décisions et démarches. Il ouvre à un ensemble de prestations qui, accordées à la suite d’une évaluation globale des besoins de l’intéressé, sont coordonnées par la personne ou l’organisme en charge du suivi*<sup>381</sup> ».

Pour en revenir aux mesures juridiques applicables au public étudié, on retiendra que la loi définit une logique de filière pour les victimes qui coopèrent avec les autorités étatiques et une logique d’accompagnement pour les personnes prostituées – dont on sait qu’elles peuvent être victimes de traite - qui souhaitent cesser leur activité. A ce stade, il serait encore possible de maintenir une articulation cohérente entre ces deux logiques en expliquant aux personnes que selon qu’elles décident de s’inscrire dans tel ou tel dispositif, elles vont bénéficier de l’une ou l’autre de ces mesures. Néanmoins, les choses se révèlent plus complexes dans leur mise en œuvre, dans la mesure où le cœur même du métier de travailleur social les conduit à déployer une logique d’accompagnement. Faute d’une réflexion commune sur les missions et objectifs de chacun dans le cadre de l’application du dispositif de l’article L 316-1, les victimes risquent de se retrouver au cœur d’un conflit de culture entre acteurs du secteur social et acteurs du judiciaire.

Les entretiens montrent que les acteurs en charge du travail social avec les personnes victimes de traite tendent à placer toujours la demande et l’évaluation des besoins de la personne au cœur de la relation professionnelle qu’ils nouent avec le public. Cette démarche est cohérente avec la conception actuelle du travail social. Ainsi, « *la construction de récits, collectifs ou individuels, est une dimension essentielle des métiers sociaux. Elle permet d’articuler les sujets au social et elle les aide à produire du sens et de l’identité. Elle contribue ainsi à leur*

---

<sup>380</sup> Article R 311-21 alinéa 2 du CESEDA.

<sup>381</sup> PETIT F., « Le droit à l’accompagnement », *op. cit.*

*reconnaissance et les dote d'une capacité d'action susceptible de faire sens à son tour*<sup>382</sup> ». Au-delà, un autre auteur précise : « *la notion de parcours de vie réinterroge les manières de penser et définit de nouvelles postures professionnelles prenant en compte les attentes, le projet de vie et le parcours des personnes*<sup>383</sup> ».

La lecture de l'objet associatif d'une partie des structures impliquées dans l'accompagnement des victimes de traite confirme ce point. Ainsi l'association IPPO indique que la démarche pluridisciplinaire mise en œuvre vise à prendre en compte « *la demande exprimée par chaque personne* », dans l'objectif de permettre, à chacun, d'être, de devenir ou de redevenir l'acteur de sa propre vie. RUELLE affiche sur son site internet : « *Nous proposons aux personnes un accompagnement social, psychologique et juridique assuré par une équipe professionnelle afin d'amener la personne à identifier le lien d'exploitation et à s'en émanciper* ». Le travailleur social de cette association indique : « *On est toujours taraudé par la question suivante : Est-ce qu'on tente de trouver un hébergement si la personne n'a pas encore parlé ou est-ce que on attend qu'elle parle avec le risque qu'elle profite de l'hébergement et qu'on n'en apprenne pas plus sur l'exploitation. Il me semble intéressant de retenir la première option mais cela implique d'avoir un contrat spécifique avec la personne qui accepte l'hébergement moyennant quoi, on lui demande de s'impliquer dans l'accompagnement qu'on lui propose* ». De même, Promofemmes annonce : « *accompagner sur le plan social, culturel et professionnel, des femmes migrantes en prenant en compte l'ensemble des problèmes qu'elles rencontrent mais aussi leurs potentialités et leurs compétences* ». Le travailleur social du Planning familial nous indiquait : « *Il n'y a pas de problématiques spécifiques, mais des besoins personnels de femmes qui sont dans une détresse particulière liée à la migration, la prostitution et l'esclavage* ». Ces professionnels vont donc accompagner les personnes dans l'élaboration de parcours dans le cadre desquels elles vont être orientées vers une offre de services et de soins.

La démarche des fonctionnaires de l'administration et de la justice est toute autre. Ainsi, la chef du service des étrangers de la préfecture indique : « *Pour nous les dossiers fondés sur l'article L316-1 sont assez simples. Nous nous en remettons à l'appréciation de la police. Nous ne demandons pas à consulter les dépôts de plainte. Si nous sont transmis nous les mettons au dossier mais la police peut se contenter d'établir une attestation mentionnant l'existence d'un tel dépôt de plainte* ». Conformément à ce qui est prévu dans les textes, on est dans une logique binaire : si le dossier est complet, le titre est octroyé ; s'il ne l'est pas, un refus est opposé à la personne. Aucune place n'est, dans le discours en tous cas, laissée à une évaluation personnalisée des besoins, de la gravité des faits subis, du sérieux du projet. Pour ce qui est des demandes de titres fondées sur l'article L 313-14 du CESEDA, le texte combiné avec les orientations de l'instruction du 19 mai 2015 pourraient laisser place à une évaluation de ces critères *via* une marge d'appréciation beaucoup plus large. Néanmoins, la fonctionnaire rencontrée indique alors : « *Nous avons moins de dix demandes fondées sur le titre*

---

<sup>382</sup> BOUQUET B. et P. DUBECHOT, « Parcours, bifurcations, ruptures, éléments de compréhension de la mobilisation actuelle de ces concepts », *op. cit.*

<sup>383</sup> *Ibid.*

*humanitaire en raison de la traite des êtres humains. Je ne vous cache pas que dans ce cas-là nous rendons plutôt des décisions défavorables si le dossier n'est pas extrêmement bien étayé, car nous considérons que dans la mesure où il est possible d'obtenir un titre de séjour après dépôt de plainte, il faut vraiment que les circonstances humanitaires soient exceptionnelles pour justifier l'octroi d'un titre ». Un fonctionnaire de l'OFII explique son travail de manière comparable : « Le rôle de l'OFII en matière d'asile peut être défini de la manière suivante : l'enregistrement et l'orientation des demandeurs d'asile vers les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Il s'agit de la prestation 6 dans le référentiel des prestations d'accompagnement des demandeurs d'asile. Les autres prestations sont accomplies par le COS PADA. La plupart viennent faire un enregistrement pour pouvoir recevoir l'Allocation temporaire pour demandeurs d'asile et elles ne reviennent pas par la suite ». Il ne s'agit donc pas ici pour les professionnels d'élaborer avec les victimes un parcours, mais davantage de leur proposer d'intégrer un cheminement prédéterminé par la loi ou le règlement.*

A l'inévitable différence de « culture » liée aux origines professionnelles des différents acteurs qui interagissent sur les mêmes dossiers va donc s'ajouter une différence de logique textuelle qui oblige celles et ceux qui souhaiteraient travailler ensemble à passer, selon les textes appliqués et la situation de la personne, d'une logique à l'autre. On comprend alors qu'une telle démarche ne soit pas si courante tant elle implique que les professionnels aient identifié ces différences, qu'ils aient la volonté de respecter dans l'un et l'autre cas la logique à l'œuvre et d'adapter leur langage et leurs exigences à la fois audit dispositif mais également à leur interlocuteur. Lorsque la préfecture a à traiter d'une demande de titre de séjour fondée sur l'article L 316-1 du CESEDA, elle est dans un tout autre contexte que lorsqu'il s'agit d'une demande de titre fondé sur l'article L 316-1-1 du CESEDA. Pourtant les acteurs sollicités pourront être les mêmes. Ces éléments confirment la nécessité qu'un acteur assume un rôle de chef de file, ce qui implique d'avoir une maîtrise technique du cadre applicable, mais également une connaissance des problématiques rencontrées par les acteurs de terrain et des conditions d'exercice et des contraintes subies par ces derniers. Telles sont les conditions pour pouvoir rassembler les acteurs, animer les débats et coordonner les actions. L'absence d'un tel acteur explique pour partie les difficultés identifiées dans la mise en œuvre d'un réel « travail ensemble » dans le domaine de la traite des êtres humains.

## **§ 2) La difficile mise en œuvre d'un « travail ensemble »**

Les difficultés des professionnels au contact des victimes de traite à travailler ensemble ressortent avec évidence de beaucoup des entretiens. Outre les éléments précédemment évoqués, la non-explicitation des intérêts nuit à la nécessaire confiance réciproque sur laquelle doit reposer toute entreprise de « travail ensemble ».

### ***Les interactions entre professionnels au contact des victimes de traite***

Le travail accompli au cours des ateliers de réflexion avec les acteurs susceptibles d'être au contact des victimes a clairement mis en évidence le besoin de formation, mais également de légitimation du travail d'identification et le manque de confiance réciproque entre acteurs étatiques et ONG.

Les acteurs dits généralistes, qu'ils soient publics ou privés, disent tous la difficulté qu'il y a à identifier des personnes comme potentiellement victimes de traite : « *Le fait de ne pas savoir vers qui orienter, nous protège. Cela nous donne un prétexte pour ne pas creuser la question de la traite* ». En l'absence de certitude quant aux critères d'identification, à la conduite à tenir, aux acteurs compétents et aux droits accessibles, plusieurs professionnels font le choix de ne pas creuser la question de la traite des êtres humains de peur de ne pas être en mesure de répondre aux difficultés qui risqueraient de se poser. La surcharge de travail justifie ce choix pour beaucoup d'acteurs associatifs : « *Nous n'abordons pas explicitement la question de la prostitution. En fait, on identifie qu'elles se prostituent lorsqu'elles sont accompagnées par une association spécialisée. (...) Ce n'est pas une question qu'on aborde librement ou facilement dans les entretiens* ». Un autre indique : « *Ce n'est pas nous qui abordons la question de la prostitution. Elle émerge ou pas. Nous considérons ces femmes comme les autres* ». Cette remarque montre que la peur de discriminer, d'être jugeant, conduit le professionnel à rester taiseux sur ce sujet. Cette pratique tend alors à en faire un tabou. Le risque est alors que pour ne pas donner l'impression de juger la personne, on la conforte dans l'idée qu'il vaut mieux ne pas parler de prostitution, renforçant alors l'idée qu'il s'agirait d'une pratique honteuse.

Cette attitude peut également révéler l'absence de conviction du professionnel quant à la légitimité du travail d'identification. Certains rapportent se demander : « *De quel droit puis-je poser l'étiquette de victime de traite des êtres humains sur une personne qui ne se dit pas victime ?* ». L'articulation entre les logiques de filières et d'accompagnement éclaire ce questionnement. C'est en effet la position du travailleur social face à une personne qui n'exprime pas de demande qui est interrogée. Il a été vu que la cohérence de l'accompagnement s'organise autour du besoin de la personne. Dès lors, l'absence de demande empêche le travailleur social d'intervenir ou en tous cas, soulève la question de la légitimité de son intervention. La manière dont les attributions des structures sont définies dans la loi ou dans le projet associatif va être déterminante dans l'attitude des acteurs au contact des victimes et les différences entre les objectifs de chacun peuvent faire obstacle au travail ensemble. Ainsi, a émergé dans les entretiens la situation suivante : une structure oriente une personne susceptible d'avoir subi des faits de traite, vers une association spécialisée afin que celle-ci évalue la situation. Certaines associations spécialisées peuvent refuser de recevoir la personne tant que celle-ci ne se dit pas victime. Cette position peut être discutée, puisque l'on peut considérer qu'une partie importante du travail d'accompagnement des victimes consiste à les amener à se dire victimes. L'absence d'accord entre les différents acteurs sur ce premier point va poser une réelle difficulté dans la mise en œuvre des interactions entre les professionnels.

Au-delà, ont émergé au cours des échanges, les risques associés à l'identification d'une personne comme victime de traite. Ce sont ces risques qui vont conduire certains professionnels à ne pas se lancer dans des démarches d'identification.

Ces risques sont divers. Lorsque l'identification est la réponse à une demande de la personne, cette demande peut viser une autre fin que celle affichée par le demandeur ou prévue par la loi. Tel est le risque qui a été qualifié d'« instrumentalisation du dispositif de protection ». Une personne qui bénéficie de droits en qualité de victime de traite peut continuer à participer au système d'exploitation en faisant venir de nouvelles victimes ou continuer à rester soumise à la puissance de ceux qui tirent profit de son activité. Dans l'un et l'autre cas, le but visé, à savoir la protection de la personne, n'est pas atteint : l'article R 316-3 du CESEDA pose comme condition au bénéfice d'un titre de séjour la rupture de tout lien avec les auteurs présumés des infractions dénoncées. Or, ce critère est difficile à apprécier. Pourtant, accompagner une personne dans son accès aux papiers n'empêche pas d'évoquer avec elle les raisons justifiant le bénéfice des droits reconnus aux victimes de traite : les conditions à respecter pour en bénéficier, les attentes de la personne avant la migration, le décalage avec ce qu'elle a vécu, la manière dont elle se projette dans l'avenir, les contraintes qui restent actuelles (qu'elles émanent du groupe d'exploitation, de la famille ou du regard des membres de la communauté) et son désir ou son absence de désir de s'investir dans le pays de destination (via l'apprentissage du français, la recherche d'une formation, d'un emploi, l'investissement associatif...). Ces échanges permettent de mettre en regard le cadre de la loi avec la situation et les attentes de la personne ou, pour le formuler autrement, de construire avec la personne un projet qui soit compatible avec les trajectoires définies par des logiques réglementaires, et notamment dans le cadre de l'article L 316-1. On constate alors que l'articulation entre filière et parcours mérite d'être appliquée avec souplesse si l'on veut précisément éviter le risque d'instrumentalisation évoqué.

Inversement, parmi les risques associés au processus d'identification des victimes, on peut retenir le fait, pour les professionnels de se mettre dans une situation d'illégalité en n'identifiant pas une victime ou plus précisément, en ne donnant pas suite à l'identification d'une victime. Dans certains cas en effet, la dénonciation des faits constitue une obligation légale. L'article 434-1 du Code pénal sanctionne le fait, pour quiconque ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives. Ce texte vise à empêcher la commission de nouvelles infractions. Il faut donc s'interroger sur la manière dont le Code pénal qualifie les faits de traite des êtres humains.

Lorsque les faits sont commis en l'absence de toute circonstance aggravante, il s'agit d'un délit, il n'y a donc pas d'obligation pénale de dénonciation. En revanche, les faits commis sur un mineur sont de nature criminelle en présence d'une des circonstances aggravantes des articles 225-4-1 ou 225-4-2 du Code pénal. Commis sur un majeur, les faits deviennent criminels lorsqu'ils sont notamment commis en bande organisée ou qu'ils s'accompagnent de

torture et actes de barbarie<sup>384</sup>. Dans ces deux hypothèses, il y a donc pour le professionnel obligation de dénoncer des faits dont il aurait connaissance sous peine de poursuites pénales. Lorsque les faits sont commis sur un mineur, toute personne ayant connaissance de privations, mauvais traitements ou atteintes sexuelles infligées à un mineur de quinze ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger (...) doit en informer les autorités judiciaires ou administratives, sous peine de sanctions pénales prévues à l'article 434-3 du Code pénal. Pour ce qui est du professionnel soumis au secret professionnel, il n'a pas d'obligation de dénonciation lorsqu'il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions, de privations (carence parentale notamment) ou sévices – sexuels ou non - imposés à un mineur, mais il peut néanmoins décider d'en informer les autorités médicales administratives ou judiciaires (juge des enfants). Il peut donc évaluer la conduite à tenir en fonction de l'ensemble des éléments dont il a connaissance. Cette règle connaît une exception pour le fonctionnaire de l'Aide Sociale à l'Enfance auquel l'enfant a été confié qui lui, a l'obligation de révéler les faits<sup>385</sup>. Les professionnels rencontrés ont alors souligné qu'il était parfois plus simple de ne pas approfondir les entretiens lorsqu'on craint l'existence de faits de traite, plutôt que de voir émerger une situation à laquelle on n'aura pas les moyens de répondre.

Le troisième risque associé à l'identification d'une victime de traite est l'impossibilité pour le travailleur social d'assurer à celle-ci qu'une suite soit donnée à la démarche entreprise, que ce soit *via* la mise en œuvre d'une protection prévue par la loi ou *via* l'enclenchement de poursuites pénales permettant d'empêcher la poursuite de l'activité criminelle. S'engager dans un processus d'identification des faits subis implique d'anticiper autant que faire se peut les moyens et les délais permettant d'assurer la protection matérielle de la personne : accès à un hébergement, à des ressources... Il peut être difficile d'inciter une personne à raconter les faits subis, de construire avec elle un projet de parcours lorsqu'on mesure que celui-ci risque fortement de ne pas être suivi d'effet. Concrètement, cette hypothèse est celle dans laquelle la victime va dire les faits subis en fournissant des éléments précis (numéro de téléphone, adresse, identité précise, dénonciation de faits relevant de la qualification de traite), alors que, pour des raisons autres qu'un défaut de sincérité, de l'absence de volonté de coopérer ou d'un manque de crédibilité des informations fournies, les services enquêteurs peuvent décider ne pas donner de suite et de ne pas soutenir la demande de titre de séjour. C'est souvent la difficulté de l'enquête qui peut justifier une telle décision : la personne dénoncée a changé de ville, de pays, ou de numéro de téléphone, les autres victimes ne veulent pas parler, ou encore les personnes trouvées à l'adresse identifiée ne sont pas celles qui ont été dénoncées.

Le conflit entre la logique de filière et celle d'accompagnement est alors patent. Dans la mesure où les informations données n'ont pas permis la condamnation des individus dénoncés, il est considéré que la personne ne remplit pas tous les critères pour bénéficier d'un titre de séjour L 316-1. Mais dans le même temps, on peut considérer que parce que la personne est victime de traite – et *a fortiori* puisqu'elle a effectivement coopéré -, la personne doit accéder à une protection. Et telle est la logique de l'article 12 de la Convention du

---

<sup>384</sup> Articles 225-4-2 et suivants du CP.

<sup>385</sup> LAVAUD-LEGENDRE B. et A. TALLON, *Mineurs et traite des êtres humains en France, op. cit.*

Conseil de l'Europe contre la traite quand il précise que chaque partie « prend les mesures législatives ou autres nécessaires pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social ». Cette hypothèse est explicitement évoquée dans l'instruction du 19 mai 2015 : « *Dans l'hypothèse où la procédure judiciaire conduite sur la base d'un témoignage ou d'une plainte d'une personne invoquant sa situation de victime n'aboutirait pas à une condamnation des auteurs, pour diverses raisons qui ne remettent pas en cause la réalité des faits qu'elle a rapportés, vous examinerez avec bienveillance dans le cadre de votre pouvoir d'appréciation, la possibilité du maintien du droit au séjour. Cet examen s'effectuera soit sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA pour des motifs tenant à la vie privée ou familiale, soit sur le fondement de l'article L. 313-14 du CESEDA pour des raisons exceptionnelles ou humanitaires*<sup>386</sup> ». L'instruction incite donc les acteurs à avoir une évaluation plus large de la situation de la personne que le seul fait de savoir si les faits dénoncés ont permis la condamnation des auteurs, dépassant de ce fait une stricte logique de trajectoire.

Le quatrième risque associé à la démarche d'identification est le fait pour les acteurs de travestir le sens de leur travail. Cette crainte apparaît notamment avec l'idée qu'identifier les victimes de traite peut contribuer à l'action des services enquêteurs. Pourtant, on peut défendre l'idée que protection et répression peuvent et doivent être complémentaires. Il est important que chacun intervienne dans un cadre préalablement défini, qu'il s'agisse de l'accès à une protection sociale, à des soins, à un hébergement, de la régularisation de la situation au regard du séjour, de la demande d'asile... Mais ces différentes démarches n'ont une cohérence que parce qu'elles se rattachent à la démarche et au processus de reconstruction d'une même personne. Dénoncer peut contribuer à éviter que d'autres victimes ne subissent les mêmes faits. Contribuer à l'action des services de police peut avoir du sens dans le cadre de la construction d'un parcours personnel.

Emergent alors deux difficultés. Le fait d'aller rencontrer les services de police est souvent difficile pour les victimes, il est donc essentiel de tout faire pour que cette démarche se déroule dans de bonnes conditions. Cela implique d'évaluer préalablement le caractère exploitable des informations (adresse, numéro de téléphone, adresse facebook, identité...), mais également d'identifier un fonctionnaire spécialisé qui sera à même d'appréhender les faits de traite dans leur complexité. L'infraction de traite des êtres humains est difficile à caractériser ; elle relève de la compétence de magistrats et de services de police spécialisés vers lesquels doivent être orientées les victimes. A défaut d'un tel travail préalable, on prend le risque que la victime ne se voie opposée une fin de non-recevoir, dont les effets peuvent être catastrophiques pour les victimes qui ont l'impression de ne pas être entendues, crues, et qui risquent alors de se méfier des acteurs étatiques préférant se tourner vers des réseaux informels et souvent illégaux pour accéder à leurs droits.

De même, il apparaît important d'évaluer le risque de représailles. Ce risque doit être abordé avec les services enquêteurs afin d'envisager les formes de coopérations autres que la plainte pour ne pas mettre en danger la personne : témoignage anonyme, simples renseignements, ... Néanmoins, même une fois de telles précautions prises, la différence entre les logiques mises

---

<sup>386</sup> Instruction du 19 mai 2015, p. 6.

en œuvre par les différentes catégories de professionnels peut conduire, on l'a vu, les acteurs répressifs à ne pas donner suite à certains dépôts de plainte. Les relations entre les professionnels peuvent alors être entravées par un manque de confiance réciproque.

La dernière difficulté qui est apparue dans les entretiens comme un obstacle à l'accompagnement des victimes est celle de la confiance. Elle concerne tant les relations des acteurs professionnels avec le public accompagné que les relations entre les organisations non gouvernementales, ou plus spécifiquement les associations, et les acteurs étatiques, mais peut-être plus spécifiquement entre travailleurs sociaux et les acteurs judiciaires ou administratifs. Nous ne reviendrons que sur la seconde catégorie de relations.

On identifie en effet une sorte de méfiance, voire de défiance des professionnels à l'égard des personnes accompagnées mais également entre professionnels. La question de la défiance entre les associations et les acteurs étatiques doit être rapprochée des exigences posées par les textes internationaux et qui peuvent être formulées en termes de besoin de reconnaissance. Néanmoins, la question de la confiance se pose ici de manière réciproque, comme une difficulté rencontrée tant par les associations que par les acteurs étatiques.

Dans le contexte local étudié, une convention prévoyait la possibilité pour une association spécialisée de présenter des dossiers de régularisation pour des victimes de traite sur le fondement de l'article L. 313-14. Néanmoins, tous les dossiers ont fait l'objet d'un refus par la préfecture ou plus précisément d'une absence de réponse. En conséquence, l'association a fait le choix de ne pas présenter de nouvelles demandes de crainte de faire naître chez les demandeurs de faux espoirs de régularisation. La constitution d'un dossier autour d'un récit de traite des êtres humains implique un important travail qui peut être psychologiquement coûteux notamment quand la personne a prêté serment de ne pas divulguer son parcours. Cette situation a également posé difficulté pour la préfecture qui estimait ne pas être en mesure d'honorer l'engagement souscrit dans le cadre de la convention. Le secrétaire général de la préfecture nous indiquait qu'il estimait que les récits qu'il avait à connaître étaient stéréotypés et manquaient de cohérence. Différentes réunions ont eu lieu autour de ces dossiers entre l'association et les autorités préfectorales, sans qu'elles ne permettent de débloquent la situation. Face à une différence d'appréciation majeure, l'existence de la convention n'a pas permis d'éviter le blocage et l'instauration d'une méfiance réciproque.

Ce manque de confiance réciproque apparaît de manière tout aussi patente entre ONG et services enquêteurs. Le cas dans lequel un enquêteur avait invoqué la panne d'une imprimante pour refuser de donner une copie de plainte illustre cette hypothèse. L'association était convaincue que cette prétendue panne n'avait été qu'un prétexte pour refuser de donner suite aux déclarations de la victime. Certaines associations se sont dites réticentes à l'idée d'inciter une victime à déposer plainte suite à un échec et en l'absence de garantie quant aux conséquences de celle-ci. Ces difficultés mettent très clairement en cause toute l'action conduite en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Elles font obstacle à l'effectivité des droits des victimes, et plus largement, à la répression en entravant l'action de celles et ceux qui tentent de recueillir la parole des victimes.

Cette situation mérite clairement d'être mise en regard avec les préconisations des textes internationaux insistant sur le nécessaire développement d'une reconnaissance des acteurs de la société civile par les acteurs étatiques. L'existence formelle de conventions associant acteurs étatiques et ONG ne saurait suffire à garantir la qualité des relations. L'ancienneté des liens et l'existence de relations interpersonnelles, de partenariats informels, d'un contexte de « transactions sociales » avec telle ou telle structure<sup>387</sup>, – ressortent comme des éléments essentiels dans la décision d'orienter une victime.

Ils limitent le risque d'une différence d'appréciation patente quant à la situation d'une victime. L'échec constaté à propos de la convention évoquée, mis en regard avec la valorisation des relations de type « transactions » par les professionnels mérite d'être questionné. On ne saurait considérer que, par principe, les relations informelles suscitent davantage de confiance et de reconnaissance que les conventions interinstitutionnelles. En revanche, ce qui précède révèle que la formalisation des relations par un écrit ne peut remplacer une réflexion préalable sur des objectifs communs et sur les contraintes ou les spécificités de chaque signataire. A défaut, les relations de confiance qui sont la condition *sine qua non* pour mettre en place un réel travail ensemble, ne peuvent être établies.

Ces éléments sont une des conditions pour une réelle application du droit et plus largement des objectifs fixés par les instances internationales en termes de lutte contre la traite. En effet, l'équilibre défini avec la directive de 2004/81/CE prévoyant l'octroi d'un titre de séjour pour les victimes qui coopèrent avec les autorités étatiques, et au-delà par l'article L 316-1 du CESEDA, est rompu à partir du moment où l'accès à ce titre se révèle trop aléatoire. L'OSCE l'observait déjà en 2006 : « *L'expérience montre que les accords de coopération entre acteurs étatiques et non gouvernementaux augmentent le taux de réussite des poursuites à l'encontre des trafiquants d'êtres humains. Ce succès est attribué à la volonté croissante des victimes de coopérer et de témoigner en raison des conditions prévues par l'accord*<sup>388</sup> ». Ainsi, pour approfondir notre compréhension des conditions favorisant la coopération et donc notre réflexion sur le « travail ensemble », l'apport des sciences humaines sur les notions d'intérêt et de confiance, se révèle précieux.

### **La non explicitation des intérêts et de l'exigence d'une confiance réciproque**

Benoit Dubreuil<sup>389</sup> définit la « coopération » en la situant par rapport à l'« altruisme » et au « mutualisme ». Avec l'altruisme, l'agent encourt une perte afin de procurer un gain ou un bienfait à un autre. Avec le mutualisme, il produit à la fois un bienfait pour autrui et pour lui-même. Dans la coopération, l'agent rencontre des motivations mixtes : d'un côté, il doit trouver un intérêt à la coopération, de l'autre, il doit avoir une raison égoïste de ne pas

---

<sup>387</sup> Voir *Supra*.

<sup>388</sup> BIDDH, *Manuel sur les directives et principes visant à élaborer et à mettre en œuvre des mécanismes nationaux d'orientation*, op. cit., p. 70.

<sup>389</sup> DUBREUIL B., « Pourquoi la coopération ne fonctionne pas toujours. Confiance, motivation et sciences cognitives », *Terrain. Anthropologie & sciences humaines*, 11 mars 2012, n° 58, p. 82-93.

coopérer. Ainsi, pour coopérer, l'agent doit pouvoir s'attendre à jouir du surplus coopératif découlant de l'interaction réussie, tout en ayant une raison de ne pas coopérer.

Partant, l'auteur identifie deux conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une coopération : l'intérêt et la confiance. En effet, l'agent, et en amont l'institution à laquelle il appartient, doit avoir une motivation suffisante pour faire le choix de coopérer avec d'autres acteurs. Or, cette motivation ne saurait être définie de manière strictement subjective, elle passe par la définition politique des intérêts institutionnels. En outre, l'agent doit avoir confiance dans le fait que son interlocuteur fera le choix de coopérer plutôt que celui de ne pas coopérer, c'est-à-dire qu'il agira dans le sens des objectifs qui lui ont été assignés et qu'il en retirera un bénéfice ou *a minima* la satisfaction d'avoir fait son devoir. Ces éléments méritent d'être mis en regard avec deux niveaux de lecture autour du travail ensemble : les partenariats formels et l'existence de relations interpersonnelles, les transactions<sup>390</sup>, soit les échanges existants de fait, entre des structures amenées à coopérer.

Pour ce qui est des formes de coopération entre institutions, les partenariats formels doivent reposer sur la définition d'objectifs communs et l'identification d'un acteur chargé de mettre en œuvre cette politique. Or, dans le domaine qui nous intéresse, l'absence de définition d'une catégorie homogène de victimes ciblées comme devant bénéficier d'un statut spécifique génère l'absence d'objectifs communs aux différents acteurs, la pluralité des régimes juridiques applicables et la diversité des acteurs compétents. Cette pluralité des régimes juridiques recouvre une diversité des priorités sous-jacentes : protection des frontières, promotion de l'égalité, lutte contre la criminalité, protection des droits de l'homme.... Quant à la diversité des acteurs elle génère une hétérogénéité des modes d'intervention des professionnels. Cette confusion empêche les institutions d'identifier leur intérêt à contribuer à une politique publique appréhendant l'ensemble des formes de traite et donc de poser les conditions auxquelles leurs intérêts sont respectés.

Dans ce contexte, devient impossible la désignation d'un « chef de file <sup>391</sup> », chargé à la fois de rappeler les objectifs publics de la lutte contre la traite et de formaliser les intérêts propres de chaque acteur à s'impliquer dans un même dispositif. Pourtant, l'existence d'un tel acteur conditionne la mise en œuvre d'une politique publique. Pour Michel Chauvière, il n'est « *pas besoin d'être grand clerc pour observer que toute coopération ou coordination, à quelque niveau que ce soit, requiert une puissance invitante, un financeur principal, un pilote, un groupe expert, et que les luttes pour l'accès aux ressources, pour la définition des territoires pertinents n'ont jamais cessé*<sup>392</sup> ».

---

<sup>390</sup> FOURDRIGNIER M. et P. LYET, « Coopération and collective expertise in the field of rare disability », *op. cit.*

<sup>391</sup> METEZEAU P., *Etats généraux du travail social : groupe de travail Coordination interinstitutionnelle entre acteurs*, 2015. p.15. Voir également, BLOCH M.-A., L. HENAUT, J.-C. SARDAS, et S. GAND, *La coordination dans le champ sanitaire et médico-social : enjeux organisationnels et dynamiques professionnelles*, *op. cit.* p. 95.

<sup>392</sup> CHAUVIERE M., « Secteur social et médico-social et formes successives du partenariat public-privé en France », Article accessible en ligne depuis le site

www. [http://www.cersa.cnrs.fr/IMG/pdf/Cambon\\_Formes\\_du\\_PPP.pdf](http://www.cersa.cnrs.fr/IMG/pdf/Cambon_Formes_du_PPP.pdf).

Cette difficulté à faire émerger des partenariats formels va avoir pour effet que le « travail ensemble » va reposer exclusivement sur des partenariats interpersonnels, des transactions individuelles qui vont, de ce fait, jouer un rôle essentiel dans l'accès aux droits. Mais un tel mode de fonctionnement dépend exclusivement de la personnalité des acteurs et il est réduit à néant à chaque fois qu'un professionnel change de poste...

Pour essayer de dépasser les difficultés constatées, nous allons identifier les intérêts que peuvent trouver les acteurs au contact des victimes de traite à travailler ensemble ainsi que les conditions nécessaires à la mise en place d'un lien de confiance. Ces relations seront étudiées exclusivement sous l'angle des rapports professionnels. Aussi, les éléments idéologiques ou personnels susceptibles de motiver un acteur ne seront pas abordés, pas davantage que les bénéfices pouvant être retirés d'une éventuelle coopération pour d'autres éléments de la vie professionnelle. Il s'agit donc ici d'identifier les intérêts des acteurs au contact des victimes à travailler ensemble, avant de revenir sur un cas particulier.

Pour identifier l'intérêt des acteurs à travailler ensemble, les relations seront classées selon qu'il s'agit d'un acteur qui délivre un droit ou une prestation à la personne exploitée ou d'un acteur qui la sollicite pour le compte de la personne exploitée. Relèvent de la catégorie des acteurs qui délivrent un droit ou une prestation : la préfecture, les différents services enquêteurs, les médecins qui délivrent des certificats médicaux en vue d'un titre, l'OFII, le SIAO, AcSE, le SPIP, les organismes de sécurité sociale et les structures d'hébergement. Relèvent de la catégorie des acteurs qui sollicitent un droit ou une prestation dans l'intérêt des victimes : le SPIP (seul acteur à relever des deux catégories évoquées), les acteurs généralistes au contact des victimes, les acteurs spécialisés au contact des victimes sur la question de la traite des êtres humains.

Cette typologie va nous permettre d'étudier les relations entre les acteurs généralistes qui sollicitent une prestation et les services autorisant l'accès à un titre de séjour (police, préfecture, médecins), les acteurs qui sollicitent une prestation et le SIAO et au-delà les foyers d'hébergement et les acteurs qui délivrent des prestations et les victimes. L'enjeu est alors de définir l'intérêt de chacun.

#### Les acteurs généralistes sollicitant une prestation / les services autorisant l'accès à un titre (police, préfecture, médecins)

Lorsqu'elles existent, les associations spécialisées jouent un rôle d'intermédiaire entre les acteurs généralistes et les autorités de police. Ces dernières ont plutôt intérêt à limiter le nombre de leurs interlocuteurs et à travailler avec des partenaires qui ont connaissance de la manière de procéder préalablement à l'orientation d'une victime en vue d'un dépôt de plainte. Il est donc cohérent qu'elles favorisent les relations avec les associations spécialisées. Quant aux acteurs généralistes, ils n'ont ni la compétence, ni le temps de se lancer dans le travail préalable à l'orientation d'une victime vers les services enquêteurs. Il est donc cohérent qu'ils se tournent vers les associations spécialisées. L'absence de partenariats spécifiques entre acteurs généralistes et police est alors de l'intérêt de chacun. Ces éléments expliquent qu'au

cours des entretiens, aucun des acteurs généralistes rencontrés n'a indiqué avoir orienté vers la police d'éventuelles victimes pour qu'elles dénoncent des faits de traite des êtres humains. Réciproquement, les services policiers n'ont indiqué travailler qu'avec les acteurs associatifs spécialisés dans l'accompagnement des personnes prostituées ou des victimes de traite.

Au-delà, la confiance a été identifiée comme un pilier du travail ensemble. Le manque de confiance est ressorti avec beaucoup de constance dans les entretiens avec les professionnels, qu'il soit reproché aux interlocuteurs des professionnels rencontrés ou à l'inverse dans le sens de leur propre manque de confiance à l'égard de leurs interlocuteurs, ce qui justifie alors leur refus de coopérer avec tel ou tel.

Ainsi, un acteur en charge de l'insertion des personnes sortant de prison indique : « *La préfecture ne nous aide pas. Ils font traîner le dossier, on n'a pas d'interlocuteur privilégié* ». Dans un service de soins dans lequel les médecins sont habilités à signer les certificats dans le cadre des demandes de titres d'étrangers malades, l'un d'eux identifie un double risque d'instrumentalisation, à la fois par les victimes et par les autres acteurs à leur contact : « *On est la poule aux œufs d'or. On a la capacité de déclencher un titre de séjour. On peut être instrumentalisés. Cela va se traduire par une théâtralisation, une amplification des symptômes. C'est pour nous une difficulté quotidienne. On met parfois 6 à 8 mois à comprendre. Certaines victimes de traite sont conseillées, briefées, formées sur les pathologiques. Certaines présentent des troubles factices. D'autres les majorent. D'autres simulent. On peut essayer de désamorcer ces difficultés via l'expérience, la discussion collective. Notre travail est sans arrêt de remettre des repères. Nous agissons dans le cadre d'un service public. Notre but est de donner des soins et pas des papiers. On n'est pas militants. Notre travail a des limites. Toute la difficulté est de trouver l'équilibre entre rester ouverts à la souffrance du sujet sans naïveté et sans rigidité. On est sans arrêt déstabilisés. On a aussi le risque d'être instrumentalisés par les autres acteurs* ». Outre la méfiance du soignant à l'égard de la personne victime, ces propos soulignent la difficulté des relations avec les autres acteurs ainsi que cela a déjà été évoqué. Il a été démontré que les acteurs généralistes avaient finalement peu de liens avec les services étatiques ayant le pouvoir de faire délivrer un titre. Cet état de fait implique que les acteurs spécialisés puissent eux, travailler avec ces derniers.

#### Les acteurs spécialisés / les services autorisant l'accès à un titre (police, préfecture, médecins)

Dans les relations entre les acteurs spécialisés et les services autorisant l'accès à un titre (police, préfecture, médecins), se pose la question de savoir quel intérêt les enquêteurs peuvent-ils retirer d'une bonne coopération avec les associations spécialisées, et réciproquement.

Si l'on part du principe qu'ils visent la condamnation d'un nombre maximal d'auteurs de faits de traite, ils ont intérêt à ce que la victime donne un maximum d'informations. Il est donc nécessaire qu'elle bénéficie d'un accompagnement social lui assurant une mise en sécurité en termes d'hébergement et de ressources afin de disposer du temps nécessaire pour être en capacité de compléter les éléments donnés initialement. Dans cette logique, les enquêteurs

devraient présenter les victimes aux acteurs susceptibles de les accompagner socialement pour favoriser leur adhésion aux mesures proposées.

Inversement, l'intérêt des associations est lié au fait que les enquêteurs ont compétence exclusive pour conduire les investigations permettant d'interpeller les auteurs, ce qui constitue la meilleure protection des victimes. Au-delà, ce sont ces mêmes enquêteurs qui vont « valider » la demande de titre sur le fondement de l'article L 316-1, lorsque la victime a coopéré.

Néanmoins, cette lecture de l'intérêt réciproque des acteurs à travailler ensemble implique que les services de police aient comme objectif de poursuivre tous les faits de traite. Or, devant la saturation de leurs services, un enquêteur rapporte que ces infractions ne sont pas prioritaires. Il justifie notamment ce choix par le fait que les riverains seraient moins en demande. Cette appréciation pose la question de savoir si l'un des principaux effets de la loi de lutte contre le système prostitutionnel n'a pas été de rendre la prostitution moins visible – du fait d'un possible repli du racolage de rue vers un racolage sur internet -. Or, la clandestinité accrue de la prostitution, qui ne suffit pas à prouver une diminution du nombre de faits, semble, si l'on en croit ce fonctionnaire, justifier de limiter la pression policière sur les réseaux criminels se livrant à l'exploitation sexuelle. Ainsi, dans un contexte de contrainte budgétaire, de sous-effectifs et d'évaluation chiffrée, les enquêteurs reconnaissent être amenés à faire des choix et n'ouvrir de procédures que lorsqu'ils savent *ab initio* que les faits seront les plus susceptibles d'aboutir à une condamnation lourde. Dès lors, lorsque l'exploitation a cessé, que la plainte n'émane pas de la victime directe ou que les auteurs sont à l'étranger, certains enquêteurs se montrent peu enclins à entendre la victime.

Une association spécialisée rapporte ainsi la situation suivante : une personne victime qui avait pourtant déposé plainte a fait l'objet d'une procédure d'expulsion au milieu de la période estivale. Selon toute vraisemblance les services de l'Etat cherchaient à atteindre des objectifs chiffrés en termes d'expulsions. Cette procédure est cependant contraire aux objectifs des acteurs en charge de la répression puisque les victimes expulsées ne pourront assister à la phase de jugement du dossier et ce, alors même que leur présence est essentielle à l'action publique. Dans cette affaire, il n'y avait eu ni concertation, ni même information des services concernés. Le cloisonnement entre les objectifs et l'absence de définition de lignes directrices cohérentes empêchent donc la coopération entre les acteurs en charge de ces situations. Cet exemple confirme le cloisonnement des différentes dimensions du travail accompli dans ce domaine ou avec ce public.

En termes de confiance, les entretiens révèlent que les relations entre les associations spécialisées et les services enquêteurs ou la préfecture sont cycliques. L'appréciation des associations rencontrées est homogène quant à l'identification des périodes au cours desquelles les relations se déroulent, ou non, en confiance. Elles dépendent de l'engagement de tel ou tel enquêteur sur les dossiers orientés. Dans une précédente étude, un policier lyonnais nous indiquait qu'au sein de son service, chacun avait son public de prédilection<sup>393</sup>. Les uns travaillaient mieux avec les nigérianes, les autres avec les bulgares et les derniers

---

<sup>393</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., *Autonomie et protection des personnes vulnérables*, op. cit.

avec les travestis. Ce constat apparaît comme assez naturel. Il devient problématique néanmoins, à partir du moment, où en l'absence de tel ou tel, les investigations seront faites *a minima*.

Par ailleurs, une association rapporte que la plupart des enquêteurs d'un des services sollicités ne leur orientent pas systématiquement les victimes identifiées : « *Du coup, c'est parfois compliqué pour nous, parce qu'une fois que le contact a été pris par la police, c'est plus difficile pour nous d'établir une relation* ». Cela ne trahit pas nécessairement un manque de confiance des services de police envers l'association, mais *a minima* un manque d'intérêt pour le travail accompli avec la victime. Or, cette faible qualité des liens entre professionnels va se répercuter sur la relation de confiance créée avec la victime.

A l'inverse, de réelles relations de confiance peuvent se développer. Les deux structures en retirent alors un profit particulier puisque l'association indique pouvoir orienter les victimes dans de bonnes conditions et dans de brefs délais. En retour, les enquêteurs sont mieux informés et peuvent voir leurs enquêtes étayées. Lorsque la qualité des relations est bonne, les enquêteurs disent orienter les victimes identifiées vers les associations afin de les aider à accéder aux droits qui sont les siens. Lorsqu'ils considèrent qu'un témoignage n'est pas crédible ou manque de contenu, ils peuvent en informer l'association qui peut alors aller plus loin dans l'accompagnement de la victime. La coopération s'inscrit alors dans un contexte de transactions sociales entre professionnels, qui dépendent des personnes et qui pourront être à reconstruire à la première mutation.

Pour ce qui est des relations entre les associations et la préfecture, le constat est relativement similaire quant à la dimension cyclique. Une association rapporte que la préfecture peut à certaines périodes, exiger plus de papiers que ce que demande la loi<sup>394</sup>. La confiance réciproque ressort là encore comme une question qui peut être problématique.

### Les acteurs qui sollicitent une prestation / le SIAO - les foyers d'hébergement

En ce qui concerne les relations entre les acteurs qui sollicitent une prestation et la plateforme d'accueil pour les personnes en errance (SIAO), les premiers soulignent unanimement les difficultés rencontrées du fait de la saturation du dispositif d'hébergement.

Les propos de la chef de service d'un foyer d'hébergement à propos de la mise en place des Services intégrés d'accueil et d'orientation sont très clairs : « *Si la demande est 10 fois supérieure à l'offre (comme cela semble être actuellement le cas), ledit outil ne fera qu'engendrer d'autres inégalités, peut-être d'autres exclusions*<sup>395</sup> ». Une salariée du Service pénitentiaire d'insertion et de probation indiquait avoir le sentiment que les structures d'hébergement se montraient réticentes à accueillir des femmes nigérianes sortantes de prison. Elle rapporte à propos du refus d'hébergement d'une jeune femme sortant de prison : « *Je n'ai*

---

<sup>394</sup> Entretien n° 19. Sur ce point, voir SPIRE A., *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration, op. cit.*

<sup>395</sup> BERENGE A., « SIAO : l'objet du fantasme », *Pratiques en sante mentale*, 25 juin 2015, 61e année, n° 2, p. 31-34..

*compris que plus tard qu'on n'en voulait pas parce qu'elle était à la tête du réseau et qu'il y avait des victimes dans les foyers* ». On mesure que les services d'accueil n'aient pas de réel intérêt à héberger les personnes dans une telle hypothèse. Pourtant, l'existence d'une politique globale et d'une structure de coordination entre les différents acteurs permettrait de travailler sur des situations complexes comme celle évoquée.

Inversement, les entretiens ont permis de faire émerger le cas de relations privilégiées entre associations et structures d'hébergement. Il est alors difficile de dissocier intérêt et confiance, tant ces deux éléments semblent alors liés. Ainsi, un SIAO d'un département voisin à la Gironde a été sollicité pour une victime de traite qui devait bénéficier d'une mesure d'éloignement. Il a alors été opposé qu'il n'y avait pas de place disponible sur ce département. Après un échange informel avec un foyer d'hébergement, l'association requérante a appris qu'il restait pourtant une place disponible dans ladite structure qui a trouvé un moyen d'intégrer la personne en sollicitant elle-même le SIAO. Les enjeux liés à une relation de coopération dans l'un et l'autre cas n'étaient pas les mêmes selon que l'on se situait au niveau formel ou au niveau informel. La réponse négative opposée par le SIAO – le refus de coopération – se justifiait vraisemblablement par des enjeux financiers liés au financement. Les places sont en effet financées par les départements. Accepter une personne en provenance d'un département limitrophe, c'est donc en assumer la charge financière. A l'inverse, le foyer peut soutenir la demande d'hébergement au nom de la qualité des relations entretenues avec l'association demandeuse. En l'espèce, dans le cadre d'une relation antérieure, le partenariat avait été évalué favorablement par les deux mêmes acteurs.

La mise en place d'un mécanisme régional d'identification pourrait permettre que des personnes exploitées dans un département puissent bénéficier, pour répondre aux impératifs de sécurité inhérents à de telles situations, de places d'hébergement dans un département voisin. Un tel accord serait évidemment conclu à charge que la réciproque soit vraie. Néanmoins, certains départements sont moins souvent confrontés à la problématique de la traite que d'autres – sans doute pour partie du fait d'un déficit d'identification -. S'il devait apparaître que le déséquilibre quantitatif entre le nombre de victimes identifiées était trop important entre les départements, des contreparties financières pourraient être octroyées en cas d'hébergement d'une personne dans un autre département.

Un autre niveau d'analyse, que nous n'avons pas pu réaliser, aurait pu être l'identification des raisons incitant les préfetures à ne pas créer de tels partenariats. Nous avons sollicité la directrice départementale de la cohésion sociale de la Gironde en vue de travailler sur ce type de partenariats dans le cadre d'un groupe de travail mis en place sur ce projet. Néanmoins, malgré de nombreuses relances, aucune suite n'a été donnée à nos sollicitations. Les travaux réalisés ont permis d'identifier les éléments devant être susceptibles d'apparaître dans un protocole de travail ensemble sur la traite.

## **Chapitre 5 – La mise en place d'un protocole de travail ensemble sur la traite**

La définition d'objectifs communs aux acteurs intervenant au contact de personnes impliquées dans des faits de traite a été identifiée comme un point crucial dans la mise en œuvre d'un protocole favorisant la coopération entre ces derniers. Une partie importante des difficultés rencontrées a été attribuée à l'absence de définition d'une politique publique permettant de dépasser les champs de compétence et les différences de référentiels de chaque acteur contribuant par son action à la lutte contre la traite. Dès lors, la formulation explicite des objectifs assignés à une telle entreprise (§1) est un préalable indispensable à la définition des outils susceptibles de permettre de réaliser ce projet (§2).

## §1) Les objectifs

L'identification des objectifs assignés à la coopération dans le domaine de la lutte contre la traite, que ce soit dans les textes internationaux ou nationaux, permettra de définir les objectifs d'un travail commun entre les acteurs au contact de personnes impliquées dans des faits de traite à l'échelle régionale.

### *Les objectifs assignés à la coopération dans les textes normatifs*

Un certain nombre de textes internationaux posent le principe d'une coopération accrue entre les acteurs impliqués dans la lutte contre la traite<sup>396</sup>. L'intérêt du « travail ensemble » est particulièrement développé dans le Cadre d'action international pour l'application du Protocole relatif à la traite des personnes<sup>397</sup>. Il s'organise en 5 parties : poursuites, protection, prévention et coordination et coopération nationale et internationale. La nécessité que tous les secteurs de la société contribuent à la lutte contre ces pratiques y est également soulignée. A défaut, sont encourus les risques d'une répétition inutile d'activités, d'une utilisation inefficace des ressources, d'interventions incohérentes ou contradictoires et en fin de compte, d'une réponse moins efficace. Une fois ce constat établi, le cadre d'action international précise que la mise en place de mécanismes de coordination et de coopération doit permettre les échanges d'information, la planification stratégique, la division des responsabilités, et la pérennisation des résultats.

De manière plus précise, les mécanismes de coordination doivent, toujours suivant le Cadre d'action international, permettre de :

- « *Veiller au développement et à la mise en œuvre de politiques d'ensemble fondées sur la preuve en matière de traite des personnes, et garantir une cohérence avec d'autres politiques en lien avec celles-ci.*

---

<sup>396</sup> Article 35 de la Convention du Conseil de l'Europe, §6° du Préambule de la directive 2011/36/UE, COMMISSION EUROPEENNE, *Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016*, op. cit., p. 12. COM 2012(286) final, COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains*, op. cit..

<sup>397</sup> ONUDC, *Cadre d'action international pour l'application du Protocole relatif à la traite des personnes*, Office des Nations unies contre la drogue et le crime, 2010, p. 14. Ce texte est accessible à l'adresse [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP\\_IFA\\_French.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_IFA_French.pdf) (consulté en mars 2019)

- *Instaurer un dispositif ou un mécanisme de coordination pluridisciplinaires entre les participants concernés, comme les institutions gouvernementales (notamment les organismes chargés de la détection et de la répression, les autorités judiciaires, les inspections du travail, les autorités chargées de l'immigration et du droit d'asile), les ONG, les fournisseurs de services aux victimes, les institutions chargées de la santé, les institutions chargées de la protection de l'enfance, les syndicats, les organisations de travailleurs et d'employeurs, et le secteur privé.*
- *Veiller au suivi et à l'évaluation des stratégies et/ou des plans d'action nationaux (nous rajoutons « ou locaux ») pour évaluer la progression et leur impact, afin d'ouvrir la voie à des mesures correctives ou complémentaires et/ou à des changements dans les politiques nationales (nous rajoutons « ou dans les orientation politiques ou répressives locales »).*

Les objectifs ne portent donc pas exclusivement sur les mesures intéressant l'accompagnement des victimes ou la poursuite des auteurs, mais bien plus largement sur la mise en place d'orientations politiques et sur un mécanisme de suivi et d'évaluation permettant de procéder aux ajustements nécessaires.

Si l'on s'intéresse de manière plus substantielle au contenu que doit viser ladite coopération, il faut revenir aux « quatre P » (prévention, poursuites, protection, partenariat), auxquels on peut ajouter la « Promotion de pratiques commerciales durables et l'amélioration des conditions de travail dans les pays de production<sup>398</sup> ». La protection des victimes, et plus largement des personnes impliquées dans des faits de traite, doit alimenter la répression et la prévention. Inversement, la répression favorise une identification accrue, et au-delà la protection d'un nombre croissant de personnes. Or, la combinaison de ces deux éléments participe de la prévention. Et ces éléments obligent à une réelle logique de partenariat. Au-delà, promouvoir les pratiques commerciales durables s'appuie sur l'idée que l'exploitation des personnes ne serait pas rentable s'il n'y avait pas de demande : demande de services sexuels, demande de produits bon marché, demande de main d'œuvre à bas prix (notamment dans les services). Ainsi, l'approche globale oblige au développement d'une meilleure information, implication et responsabilisation des acteurs du secteur privé (chefs d'entreprise, consommateurs en matière de travail forcé et clients dans le domaine de la prostitution ou prestataires de service - hôteliers, banque...-).

Au niveau national, le Plan d'action national contre la traite de 2014 cible, de manière classique, principalement l'identification et la protection des victimes et la répression : « *Les défis sont connus : l'identification des victimes est embryonnaire ; le dispositif de lutte est très inégalement organisé selon les territoires ; peu de poursuites sont engagées sur le fondement de l'infraction de la traite des êtres humains ; les victimes elles-mêmes ne font pas*

---

<sup>398</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains*, op. cit.

*valoir leurs droits et sont insuffisamment protégées* ». Or, le plan se donne trois priorités sans réellement expliciter leur caractère complémentaire : Identifier et accompagner les victimes de la traite, Poursuivre et démanteler les réseaux de la traite, Faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière. Pourtant, l'objectif réel du « travail ensemble » devrait être précisément d'explicitier la dimension complémentaire des différents types d'actions mises en œuvre sur ces problématiques. Le même Plan prévoit en outre le développement d'instances de coopération entre les acteurs impliqués sur ces problématiques qui peuvent se décliner à l'échelle locale.

### **Les objectifs assignés à un protocole régional de lutte contre la traite**

La protection des victimes est de nature à permettre la libération de leur parole du fait de la rupture du processus d'isolement et de dépendance, et partant, elle doit faciliter les poursuites à l'encontre des auteurs. Pourtant, l'article 27 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite<sup>399</sup> rappelle que les dossiers ne sauraient reposer exclusivement sur la parole des victimes. Les informations recueillies ne sont qu'un point de départ permettant de constituer des preuves objectives, via la mise sur écoute, le traçage des déplacements physiques, des transferts de fonds, l'identification des faux-documents... L'identification des faits répréhensibles vise le démantèlement des réseaux de passeurs, la saisie des gains issus de ces pratiques criminelles, la condamnation au paiement des cotisations impayées dans le cadre du travail forcé, l'accès des victimes à un travail déclaré, source de cotisations sociales, ...

Mais inversement, une répression accrue doit être accompagnée d'une meilleure identification et protection des victimes qui apparaissent au cours de ces procédures. La conjonction de ces deux axes est de nature à prévenir l'exploitation en délivrant un message clair sur le caractère non toléré de ces pratiques dans les pays de destination. Sur ce point, les propos d'un acteur rencontré sont éclairants : *« Nous aurions besoin que la politique pénale appliquée soit plus ferme. Il serait important que lorsqu'une interdiction de séjour est prononcée, elle soit exécutée. Regardez les motifs de condamnation des proxénètes bulgares qui interviennent sur Bordeaux. La plupart ont été condamnés pour le ferrailage ou des vols mineurs mais pas par rapport à la prostitution familiale. Il faudrait faire un gros travail d'investigation et notamment d'investigation financière. Sous prétexte que la prostitution familiale intervient au sein du couple, il me semble que cela fait écran aux poursuites »*. Le lien entre répression et protection oblige à un nécessaire décloisonnement des fonctions assignées à chaque catégorie d'acteurs. L'accompagnement des victimes et la répression des actes illégaux revêtent incontestablement certains aspects techniques qui ne sauraient être délégués, mais la mise en œuvre d'une approche globale de la lutte contre la traite implique que toutes celles et ceux qui agissent auprès de personnes impliquées dans des faits de traite – que ce soit comme auteurs ou comme victimes – assument une responsabilité dans le domaine de la protection, des poursuites, de l'information du grand public et de ce fait, de la prévention.

---

<sup>399</sup> Article 27 1° : « Chaque partie s'assure que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions établies conformément à la présente Convention ne soient pas subordonnées à la déclaration ou à l'accusation émanant d'une victime, du moins quand l'infraction a été commise, en toute ou partie, sur son territoire ».

Sur ce dernier point, l'information et la responsabilisation des membres de la société civile – en ce inclus les acteurs de l'entreprise - apparaît comme nécessaire pour faire baisser la demande et donc diminuer la rentabilité des pratiques criminelles. Mais plus largement, c'est la cohérence et la clarté du message adressé à l'ensemble des protagonistes, auteurs, victimes et clients ou consommateur, qui conditionne la prévention.

Les éléments qui précèdent ont des incidences assez claires quant à l'action des acteurs spécialisés, mais également des acteurs non-spécialisés. Ils impliquent :

- une identification accrue des victimes potentielles, et plus largement des personnes impliquées dans des faits de traite, en vue de leur orientation vers les acteurs spécialisés. Cette identification peut intervenir au moment du franchissement des frontières, du dépôt d'une éventuelle demande d'asile, d'une demande de soins, de l'accès à une protection sociale, des contrôles effectués par l'inspection du travail...
- la dénonciation auprès des services compétents de pratiques susceptibles de cacher des faits de traite : transferts de fonds suspects, usage ou recel de faux papiers, migration illégale de personnes originaires de régions identifiées comme alimentant les trafics, identification d'une relation de contrainte/soumission entre un individu dominant et une personne visiblement sans papiers et apeurée...
- la délivrance d'une information sur le caractère illégal des pratiques d'exploitation et sur l'existence de dispositifs juridiques auprès de toute victime potentielle, mais également auprès des acteurs du secteur privé (chefs d'entreprise, clients, consommateurs...)

Ces éléments permettent de revenir sur ce qu'implique une approche globale des victimes : la mise en œuvre de tous moyens permettant l'émancipation des personnes à l'égard du groupe d'exploitation par la rupture du processus d'isolement et de dépendance et la création de liens pérennes avec la société du pays de destination. Ces liens peuvent renvoyer à l'accès à une situation régulière, une couverture santé, une formation, des loisirs, un hébergement, un emploi, des revenus...

Les objectifs assignés à la lutte contre la traite peuvent être formulés de la manière suivante.

**La lutte contre la traite se décline en trois axes :**

- **Identifier et accompagner les personnes impliquées dans des faits de traite en s'assurant de leur accès aux droits prévus par la loi et de leur émancipation à l'égard des groupes criminels, ce qui implique, dans la mesure du possible, au regard du profil des victimes, leur orientation vers les services enquêteurs**
- **Poursuivre et démanteler les réseaux de la traite, grâce à la conduite d'investigations sur tous les actes inclus dans la qualification de traite**

(violences, atteintes à la dignité, violation des règles migratoires, des règles fiscales, fraude aux documents, blanchiment ...), mais également grâce à l'identification et la protection des victimes qui apparaissent en procédure

- Prévenir les faits de traite par la visibilité donnée à la politique publique conduite, par l'information sur les dispositifs juridiques des acteurs du secteur privé (entreprises, consommateurs, clients...) et des personnes possiblement exploitées et, dans la mesure du possible, par la contribution des anciennes victimes à des campagnes de prévention.

L'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre la traite des êtres humains contribuent aux objectifs susmentionnés.

## §2) Les outils

A l'échelle internationale, un certain nombre de textes fournissent des éléments pertinents pour l'élaboration d'un cadre de coopération. Ils constituent une ressource précieuse en vue de la mise en place d'un protocole favorisant une approche globale de la traite des êtres humains et une approche globale des personnes à l'échelle locale.

### *Les recommandations des institutions internationales*

Parmi les documents internationaux susceptibles d'être pertinents dans la démarche entreprise, on retiendra notamment le Cadre d'action international pour l'application du Protocole relatif à la traite des personnes<sup>400</sup> ainsi que le document du Bureau international des droits de l'homme de l'OSCE sur les Mécanismes nationaux d'orientation<sup>401</sup>. Ce dernier fournit un certain nombre d'indicateurs susceptibles de définir des axes facilitant la mise en place de dispositifs.

Le cadre d'action dissocie les exigences du Protocole en deux axes : la coordination / coopération nationale entre toutes les parties prenantes et la coopération des Etats acteurs avec la société civile. Le premier axe se donne trois objectifs : coordonner les réponses sur la traite des personnes, répondre efficacement et de façon adéquate à la traite des personnes et assurer la formulation de politiques publiques cohérentes sur la traite des personnes.

Les indicatifs structurels sont au nombre de trois :

---

<sup>400</sup> ONUDC, *Cadre d'action international pour l'application du Protocole relatif à la traite des personnes*, *op. cit.*

<sup>401</sup> BIDDH, *Manuel sur les directives et principes visant à élaborer et à mettre en œuvre des mécanismes nationaux d'orientation*, *op. cit.*, p. 70.

- coordination de toutes les parties prenantes : institutions gouvernementales, autorités judiciaires, inspecteurs du travail, ONG et autres éléments de la société civile, secteur privé, organisation de travailleurs et d'employeurs, fournisseurs de services de santé aux enfants et aux jeunes...
- politiques publiques globales et cohérentes couvrant la prévention, la protection et les poursuites
- cohérence entre les politiques publiques relatives à la traite (prévention de la criminalité, migration, emploi, santé, sécurité, non-discrimination, développement économique, droits de la personne et protection des réfugiés...)

Les indicateurs opérationnels permettant d'évaluer le respect de cet axe sont les suivants :

- adoption de mesures légales ou administratives pour créer un organe ou une structure de coordination
- existence d'un budget spécifique pour appliquer une stratégie ou un plan d'action et mettre en œuvre des activités coordonnées
- preuve d'une division du travail claire et efficace entre les entités gouvernementales travaillant sur la traite
- réunions régulières d'un mécanisme de coordination
- système centralisé de recueil des données sur la traite
- suivi et bilan réguliers sur la réponse nationale à la traite des personnes
- production de rapports annuels thématiques
- mise à jour de la stratégie du plan d'action sur la base des évaluations régulières
- preuve que le mécanisme de coordination s'adapte aux contextes nationaux.

Par ailleurs, le document du Bureau international des droits de l'homme de l'OSCE intitulé « Les mécanismes nationaux d'orientation » liste les rubriques suivantes devant apparaître dans un protocole d'accord :

Liste des partenaires

Objectifs

Principes de coopération

Groupe cible

Définition détaillée des différentes responsabilités

Détails de la procédure de coopération entre les partenaires

Communication et devoir d'information mutuels

Durée de l'assistance

Financement des ONG partenaires

Date d'entrée en vigueur du Protocole d'accord

Procédure de modification du protocole.

## *La traduction de ces recommandations dans le cadre d'un Protocole régional de lutte contre la traite*

La mise en œuvre de ces recommandations implique la rédaction d'un document du type « Protocole régional de lutte contre la traite des êtres humains », mais un tel document ne saurait suffire à impulser une réelle dynamique d'échanges et de travail ensemble. L'organisation de temps forts permettant la rencontre entre les personnes engagées dans ce travail apparaît comme indispensable à l'effectivité du travail ensemble.

### La rédaction d'un document

Ce document devra comprendre l'ensemble des rubriques devant apparaître dans un protocole d'accord :

#### Liste des partenaires

La définition des partenaires associés à ce que l'on pourrait qualifier protocole régional de lutte contre la traite est évidemment une question déterminante. On peut envisager deux types d'implication. Le premier ne rassemblant que les acteurs les plus directement concernés par cette problématique, le second, moins lourd, destiné aux acteurs plus éloignés.

Pour le premier type d'implication, il conviendrait de se limiter aux acteurs au contact direct des personnes identifiées comme impliquées dans des faits de traite – que ce soit comme auteurs ou comme victimes - .

Le second type d'implication toucherait les acteurs susceptibles d'être au contact de potentielles victimes, voire de personnes impliquées dans des faits de traite.

On retiendra dans la première catégorie : les associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes exploitées, les services enquêteurs spécialisés (PJ, Sûreté, DZPAF), les services judiciaires spécialisés (JIRS, juges d'instruction, parquet), le service étranger de la préfecture, le pôle Cohésion sociale de la préfecture, l' OFII, l'Inspection du travail travaillant sur la lutte contre la fraude.

On retiendra dans la seconde catégorie : les PASS, les représentants des acteurs de la santé (médecins généralistes, sage-femmes, infirmiers...) plateforme d'accueil des demandeurs d'asile, les centres d'accueil des demandeurs d'asile, les employés des CCAS et du département en charge des publics vulnérables.

Parmi la définition de ces partenaires, il semble essentiel qu'apparaisse celui que la loi qualifie dans un autre contexte de « chef de file ». Si l'on retient le schéma appliqué en matière lutte contre le système prostitutionnel, l'instance chargée d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes (...) de la traite des êtres humains – Article L 121-9 du CASF – agit sous l'autorité du préfet. La circulaire de la Direction générale de la

cohésion sociale du 31 janvier 2017 précise que ce sont aux déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité d'assurer l'animation et le suivi de la politique départementale de prévention et de lutte contre la prostitution.

Ce choix pose difficulté dans la mesure où la question de la traite ne doit pas être réduite à la protection des femmes. Le plan d'action national contre la traite prévoyait de confier la coordination des interventions contre la traite aux 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. Dès lors, cette option pourrait être retenue.

On pourrait alors envisager de retenir comme texte :

**Sous l'autorité du Préfet, un groupe de pilotage de la lutte contre la traite est créé au sein des Conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD). Le coordonnateur du CDPD représente le préfet dans le cadre de ce groupe de pilotage et en assure la coordination.**

**Le groupe de pilotage est composé d'un représentant de chacune des structures suivantes :**

**Les associations spécialisées dans l'accompagnement des victimes de traite**

**Les services enquêteurs spécialisés (PJ, Sureté, DZPAF)**

**Les services judiciaires spécialisés (JIRS, juges d'instruction, parquet)**

**Le service étranger de la préfecture**

**Le pôle Cohésion sociale de la préfecture**

**La Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile**

**L' OFII**

**Le CODAF**

**Ce comité de pilotage se réunira au moins trois fois par an pour :**

**- Elaborer et mettre en œuvre, sous l'autorité du préfet les orientations stratégiques au niveau local en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Il contribue à la coordination des actions en la matière menées au niveau départemental.**

**- Adopter un schéma d'orientation à respecter face à une personne impliquée dans des faits de traite,**

**- Faire le bilan des actions entreprises,**

**- Assurer une veille juridique**

**- Echanger sur les évolutions constatées quant à cette forme de criminalité et aux problématiques rencontrées par les personnes impliquées dans l'accès à leurs droits**

**- Identifier les difficultés rencontrées**

- Déterminer les priorités des actions à venir

Un rapport d'activité annuel sera publié. Il comprendra le bilan de l'action du comité de pilotage ainsi qu'un bilan chiffré de l'action de chacun des signataires. Ce bilan fera notamment apparaître les éléments suivants :

Nombre de personnes impliquées dans des faits de traite ayant bénéficié des mesures prévues par le schéma d'orientation

Chaque acteur s'attachera à quantifier le nombre d'actions accomplies par personne accompagnée et par axe (identification-accompagnement / répression et poursuites / prévention).

Les acteurs suivants seront conviés à une des trois réunions annuelles du comité de pilotage afin de les informer sur les orientations stratégiques retenues en matière de lutte contre la traite, les évolutions de cette forme de criminalité et le schéma d'orientation à respecter face à une personne impliquée dans de tels faits :

- Hôteliers appartenant à des groupes identifiés comme susceptibles d'être utilisés pour héberger des prostituées
- PASS
- Représentants des médecins généralistes, sages-femmes, ...
- Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile
- Associations accompagnant les migrants
- CADA....

Cette liste n'est pas limitative, tant le nombre d'acteurs susceptibles d'être associés à cette démarche est important.

### Objectifs

La lutte contre la traite se décline en trois axes :

Identifier et accompagner les personnes impliquées dans des faits de traite en s'assurant de leur accès aux droits prévus par la loi et de leur émancipation à l'égard des groupes criminels, ce qui implique en principe et sauf circonstances particulières, leur orientation vers les services enquêteurs

Démanteler, poursuivre et réprimer les réseaux de la traite, grâce à la conduite d'investigations sur tous les actes inclus dans la qualification de traite : violences, atteintes à la dignité, violation des règles migratoires, des règles fiscales, fraude aux documents, blanchiment ...., mais également l'identification et la protection des victimes qui apparaissent en procédure

Prévenir les faits de traite par la visibilité donnée à la politique publique conduite, par l'information sur les dispositifs juridiques des acteurs du secteur privé (entreprises, consommateurs, clients...) et des personnes possiblement exploitées et, dans la mesure du possible, par la contribution des anciennes victimes à des campagnes de prévention.

### Principes de coopération

Ce que le document du Bureau international des droits de l'homme de l'OSCE intitulé « Les mécanismes nationaux d'orientation<sup>402</sup> » qualifie de « principes de coopération » renvoie aux principes d'action permettant d'atteindre l'objectif, défini ici comme la lutte contre la traite des êtres humains.

On pourrait ainsi retenir :

Les principes de coopération entre les acteurs signataires du présent Protocole sont les suivants :

Les signataires du présent protocole s'échangent toutes informations utiles sur les évolutions constatées quant aux pratiques criminelles de traite des êtres humains, Chaque acteur contribue aux trois axes identifiés comme relevant de la lutte contre la traite (« identifier et accompagner », « réprimer et poursuivre » et « prévenir »),

Les acteurs s'engagent à respecter un principe de loyauté impliquant, sauf obligation légale contraire, de ne pas transmettre sans l'accord des personnes impliquées dans des faits de traite des informations qui leur auraient été communiquées dans le cadre d'entretiens confidentiels

Dans le respect du principe de loyauté précité, chaque acteur transmet aux services enquêteurs toute information utile sur des situations individuelles

Les signataires s'engagent à appliquer cumulativement les procédures d'information et d'orientation des personnes. L'information peut passer par la remise d'un document écrit rédigé dans une langue comprise par la personne lorsqu'elle sait lire. L'orientation implique une mise en contact directe entre la personne et un interlocuteur nommément désigné dans la structure destinataire. Toute personne identifiée comme victime de traite ou comme désireuse de coopérer avec les autorités étatiques doit bénéficier d'une orientation personnalisée.

### Groupe cible

Plusieurs options peuvent être envisagées dans la définition du groupe cible.

---

<sup>402</sup> BIDDH, *Manuel sur les directives et principes visant à élaborer et à mettre en œuvre des mécanismes nationaux d'orientation*, op. cit.

Il peut s'agir de manière restrictive des victimes de traite identifiées comme telles par les autorités policières, mais il est alors évident qu'une telle option aurait alors des conséquences limitées quant à la dynamique amorcée en matière de lutte contre la traite. Les formes d'exploitation visées par les faits de traite sont encore un des enjeux importants des choix à opérer, soit que l'on restreigne à la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou que l'on étende le travail à toutes les formes de traite.

L'option qui semblerait la plus cohérente pour mener réellement une politique publique destinée à lutter contre les faits de traite des êtres humains consiste à définir le public cible comme comprenant l'ensemble des personnes susceptibles d'être impliquées dans des faits de traite, que ce soit comme consommateurs, auteurs, simples témoins ou victimes.

**Le public cible comprend l'ensemble des personnes susceptibles d'être impliquées dans des faits de traite, que ce soit comme consommateurs, auteurs, simples témoins ou victimes.**

#### Définition détaillée des différentes responsabilités

Les attributions de chacun dépendent du dispositif juridique national. Néanmoins, un élément important de la mise en œuvre d'une politique globale de lutte contre la traite est lié au fait que l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre la traite des êtres humains contribuent aux objectifs susmentionnés.

**L'ensemble des signataires du présent protocole s'engagent sur les éléments suivants :**

**Les acteurs associatifs spécialisés sont en charge de l'accompagnement global des personnes impliquées dans des faits de traite, en lien avec les acteurs de la préfecture – Pôle étrangers et Pôle cohésion sociale -, le SIAO, l'OFII et les acteurs en charge des différentes dimensions de la protection sociale, les MDSI et les CCAS**

**Les services enquêteurs et judiciaires assurent et coordonnent l'ensemble des investigations en lien notamment avec les douanes, les services spécialisés dans la lutte contre l'immigration illégale, l'inspection du travail, les services de la répression des fraudes**

**Chaque signataire s'engage à orienter de manière personnalisée toute personne impliquée dans des faits de traite vers un acteur capable d'évaluer sa capacité à dénoncer ou non les faits subis par devant les autorités étatiques, ou au moins à les en informer**

**Chaque signataire s'engage à orienter de manière personnalisée toute personne impliquée dans des faits de traite vers un acteur capable d'évaluer non seulement**

les liens qu'elle entretient avec le groupe d'exploitation, mais également sa capacité à s'en émanciper

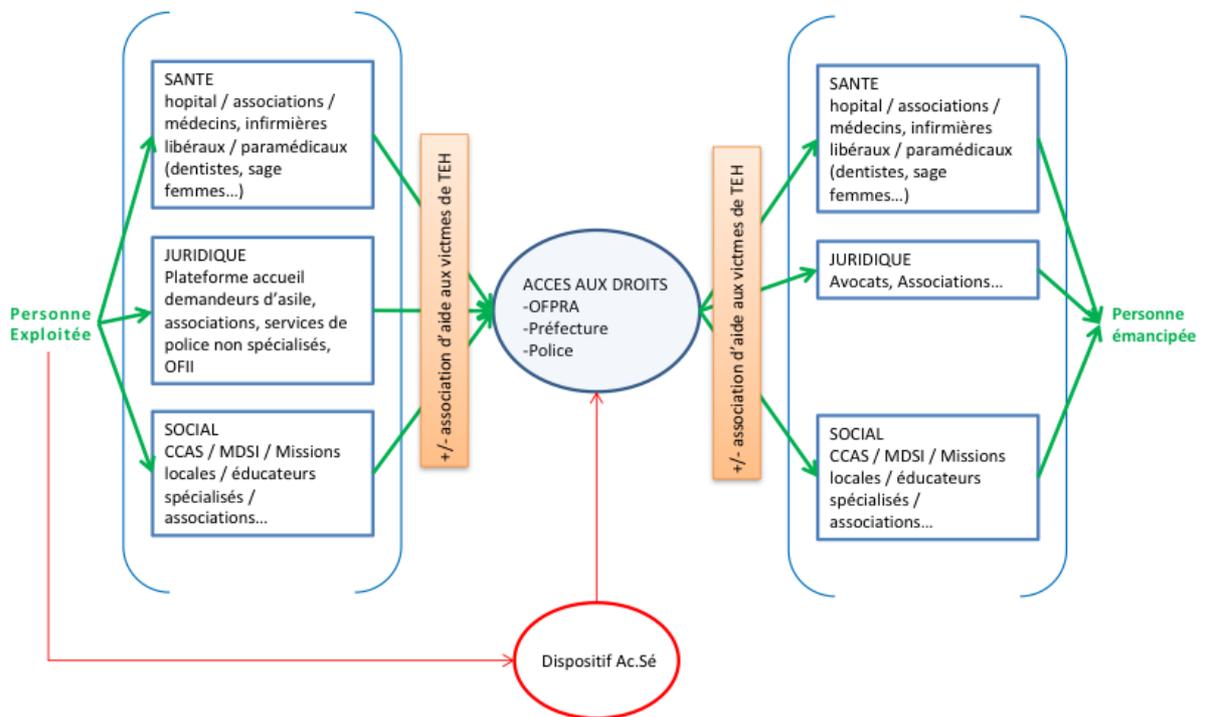
Chaque s'engage à signaler aux services enquêteurs compétents toute pratique susceptible de relever de la qualification de traite dans le respect de la relation de confiance instaurée avec la personne à l'origine de ces informations

Plus largement, tout individu partenaire qui repère une situation d'isolement et de dépendance d'une personne à l'égard de son employeur s'engage à délivrer une information sur l'existence d'un dispositif juridique de protection des victimes de traite des êtres humains / voire à informer les autorités compétentes le cas échéant.

Enfin, une clé de répartition permettra d'orienter les victimes de traite sur les départements voisins dans le cadre de relations de coopération entre SIAO

Détails de la procédure de coopération entre les partenaires – Schéma d'orientation

L'élaboration du schéma d'orientation impliquera la désignation d'un interlocuteur particulier par catégorie d'acteur pour favoriser l'échanges d'informations sur des situations individuelles



### Communication et devoir d'information mutuels

Les échanges entre les signataires du présent protocole sont marqués par le sceau de la confidentialité, ils ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles explicitement décidées entre ces derniers.

### Financement

Le financement de cette structure de coordination pourrait être assuré dans le cadre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, géré par la préfecture.

### Date d'entrée en vigueur du Protocole d'accord

### Procédure de modification du protocole.

La traduction de ces objectifs par la création de lieux / temps de rencontres interpersonnelles

L'articulation entre les échanges interinstitutionnels et les échanges interpersonnels peut se traduire de deux manières différentes, selon que l'on met l'accent sur une coopération formelle - entre personnes morales - ou interpersonnelle - entre professionnels - . Or, la mise en œuvre effective de formes de travail ensemble implique de cumuler ces deux types d'échanges.

La conclusion de protocoles formalisant les points évoqués précédemment est le support nécessaire à la mise en place d'un accord interinstitutionnel. Mais l'organisation de rencontres favorisant les liens entre professionnels appartenant auxdites institutions est la condition de mise en œuvre effective de relations de confiance facilitant le travail ensemble. On ne saurait en outre oublier la nécessité d'impliquer la seconde catégorie d'acteurs (professionnels, bénévoles associatifs ou membres de la société civile) moins directement concernés par la question de la traite, mais dont le rôle peut se révéler essentiel en termes de dépistage de situations à risque, devant être orientées vers les professionnels spécialisés. Si le recours à des campagnes de communication de grande ampleur, via les médias internet, réseaux sociaux, radios locales, est incontestablement à envisager, on ne saurait faire pour autant l'impasse sur des rencontres physiques permettant à ces individus de réfléchir sur ce que désigne la traite des êtres humains et sur le rôle de chacun pour lutter contre ces pratiques.

A ce titre, le groupe relevant de la première catégorie d'acteurs pourrait assurer l'organisation d'une journée annuelle sur cette problématique pour donner de la visibilité à la politique publique définie à l'échelle locale et informer sur les moyens d'identifier les personnes susceptibles d'avoir subi des faits de traite et sur la conduite à tenir.

## Protocole

### Liste des partenaires

Sous l'autorité du Préfet, un groupe de pilotage est créé au sein des Conseils départementaux de lutte contre la traite.

Le coordonnateur du CDPD représente le préfet dans le cadre de ce groupe de pilotage et en assure la coordination.

Le groupe de pilotage est composé d'un représentant de chacune des structures suivantes :

Les associations spécialisées dans l'accompagnement des victimes de traite

Les services enquêteurs spécialisés (PJ, Sureté, DZPAF)

Les services judiciaires spécialisés (JIRS, juges d'instruction, parquet)

Le service étranger de la préfecture

Le pôle Cohésion sociale de la préfecture

La Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile

L' OFII

Le CODAF

Ce comité de pilotage se réunira au moins trois fois par an pour :

- Elaborer et mettre en œuvre, sous l'autorité du préfet les orientations stratégiques au niveau local en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Il contribue à la coordination des actions en la matière menées au niveau départemental.
- Adopter un schéma d'orientation à respecter face à une personne impliquée dans des faits de traite,
- Faire le bilan des actions entreprises,
- Assurer une veille juridique
- Echanger sur les évolutions constatées quant à cette forme de criminalité et aux problématiques rencontrées par les personnes impliquées dans l'accès à leurs droits
- Identifier les difficultés rencontrées,
- Déterminer les priorités d'action à venir

Un rapport d'activité annuel sera publié. Il comprendra le bilan de l'action du comité de pilotage ainsi qu'un bilan chiffré de l'action de chacun des signataires. Ce bilan fera notamment apparaître les éléments suivants :

- Nombre de personnes impliquées dans des faits de traite ayant bénéficié des mesures prévues dans le protocole (informations, orientations...)
- Type de mesures accomplies : investigations policières, orientations, accompagnement juridique, social, médical somatique, psychologique, aide au récit des faits d'exploitation (imputation de chaque mesure à un des axes (« identifier et accompagner », « réprimer et poursuivre » et « prévenir »))

Les acteurs suivants seront conviés à au moins une de ces rencontres afin de les informer sur les orientations stratégiques retenues en matière de lutte contre la traite, les évolutions de cette forme de criminalité et le schéma d'orientation à respecter face à une personne impliquée dans de tels faits :

- Hôteliers appartenant à des groupes identifiés comme susceptibles d'être utilisés pour héberger des prostituées
- PASS
- Représentants des médecins généralistes, sages-femmes, ...
- Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile
- Associations accompagnant les migrants
- CADA....

Cette liste n'est pas limitative, tant le nombre d'acteurs susceptibles d'être associés à cette démarche est important.

## Objectifs

La lutte contre la traite se décline en trois axes :

- Identifier et accompagner les personnes impliquées dans des faits de traite en s'assurant de leur accès aux droits prévus par la loi et de leur émancipation à l'égard des groupes criminels, ce qui repose sur la rupture de l'isolement et de la dépendance qui les unissent à ces groupes
- Démanteler, poursuivre et réprimer les réseaux de la traite, ce qui implique la réalisation d'investigations sur tous les actes inclus dans la qualification de traite : violences, atteintes à la dignité, violation des règles migratoires, des règles fiscales, fraude aux documents, blanchiment....
- Prévenir les faits de traite par la visibilité donnée à la politique publique conduite, par l'information sur les dispositifs juridiques des acteurs du secteur privé (entreprises, consommateurs, clients...) et des personnes

possiblement exploitées et, dans la mesure du possible, par la contribution des anciennes victimes à des campagnes de prévention.

### **Les principes de coopération**

Les principes de coopération entre les signataires du présent Protocole sont les suivants :

- Les signataires du présent protocole s'échangent toutes informations utiles sur les évolutions constatées quant aux pratiques criminelles de traite des êtres humains
- Chaque signataire contribue aux trois axes identifiés comme relevant de la lutte contre la traite (« identifier et accompagner », « réprimer et poursuivre » et « prévenir »)
- Les signataires s'engagent à respecter un principe de loyauté, sauf obligation légale contraire, impliquant de ne pas transmettre sans l'accord des personnes impliquées dans des faits de traite des informations qui leur auraient été communiquées dans le cadre d'entretiens confidentiels
- Dans le respect du principe précité, chaque signataire transmet aux services enquêteurs toute information utile sur des situations individuelles
- Les signataires s'engagent à appliquer cumulativement les procédures d'information et d'orientation des personnes. L'information peut passer par la remise d'un document écrit rédigé dans une langue comprise par la personne lorsqu'elle sait lire. L'orientation implique une mise en contact directe entre la personne et un interlocuteur nommément désigné dans la structure destinataire. Toute personne identifiée comme victime de traite ou comme désireuse de coopérer avec les autorités étatiques doit bénéficier d'une orientation personnalisée.

### **Public cible**

Le public cible comprend l'ensemble des personnes susceptibles d'être impliquées dans des faits de traite, que ce soit comme consommateurs, auteurs, simples témoins ou victimes.

### **Les engagements réciproques**

L'ensemble des acteurs signataires du présent protocole s'engagent sur les éléments suivants :

- Les acteurs associatifs spécialisés sont en charge de l'accompagnement global des personnes impliquées dans des faits de traite, en lien avec les

acteurs de la préfecture – Pôle étrangers et Pôle cohésion sociale -, le SIAO, l'OFII et les acteurs en charge des différentes dimensions de la protection sociale, les MDSI et les CCAS

- Les services enquêteurs et judiciaires assurent et coordonnent l'ensemble des investigations en lien notamment avec les douanes, les services spécialisés dans la lutte contre l'immigration illégale, les inspecteurs du travail, les services de la répression des fraudes
- Chaque signataire s'engage à orienter de manière personnalisée toute personne impliquée dans des faits de traite vers un acteur capable d'évaluer sa capacité à dénoncer ou non les faits subis par devant les autorités étatiques
- Chaque signataire s'engage à orienter de manière personnalisée toute personne impliquée dans des faits de traite vers un acteur capable d'évaluer les liens qu'elle entretient avec le groupe d'exploitation et sa capacité à avoir une existence distincte de ce même groupe
- Chaque signataire s'engage à signaler aux services enquêteurs compétents toute pratique susceptible de relever de la qualification de traite
- Plus largement, tout individu partenaire qui repère une situation d'isolement et de dépendance d'une personne à l'égard de son employeur s'engage à délivrer une information sur l'existence d'un dispositif juridique de protection des victimes de traite des êtres humains / voire à informer les autorités compétentes le cas échéant
- Enfin, une clé de répartition permettra d'orienter les victimes de traite sur les départements voisins dans le cadre de relations de coopération entre SIAO

Communication et devoir d'information mutuel

Les échanges entre les signataires du présent Protocole sont marqués par le sceau de la confidentialité, ils ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles explicitement décidées entre ces derniers.

### Liste des abréviations

AcSE – Dispositif national d'accueil et de protection des victimes de la traite  
ADAV : Association des amis des gens du voyage  
ALIFS - Association du lien interculturel, familial et social  
CACIS - Centre d'accueil et d'information sur la sexualité  
CAUVA – Centre d'accueil d'urgence pour les victimes d'agressions  
CEID – Comité Etude Information Drogue  
GAPS – Groupe d'aide psychologique et sociale  
CP – Code pénal  
CPP – Code de procédure pénale  
CARSAT - Caisse d'assurance retraite et de santé au travail  
CASF – Code de l'action sociale et des familles  
CESEDA – Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile  
CDPD - Conseil départemental de prévention Del délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires, et les  
CLSPD – Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance  
CNDA - Cour nationale du droit d'asile  
EMPP – Equipe Mobile Psychiatrie Précarité  
LHSS - Lits halte soins santé  
OFII – Office français de l'immigration et de l'intégration  
OFPRA Office français de protection des réfugiés et des apatrides  
PASS Saint André - Permanence d'accès vers les soins  
SIAO – Service intégré d'accueil et d'orientation  
SPIP Service pénitentiaire d'insertion et de probation  
UCSA – Unité de consultation et de soins ambulatoires

### Liste des acteurs rencontrés

Les dates mentionnées correspondent à la date du premier entretien, mais certains éléments ont pu être complétés lors de rencontres ultérieures, contacts téléphoniques pour obtenir des précisions...

ADAV	16/09/2014
ALIFS	21/05/2014
Carsat	11/02/2014
CEID	févr-13
Cimade	13/02/2013

COS - PADA	14/12/2013
Déléguée départementale de la Gironde - DDCS*	17/05/2016
Cimade	13/02/2013
EMPP - Douves	16/02/2015
EMPP - Perreins*	19/03/2014
GAPS	09/04/2014
IPPO	mars-15
LHSS	06/02/2013
Magistrat de liaison roumain	22/03/2013
MDM	29/04/2014
Médiateurs roms Ville de Bordeaux	24/03/2015
OCRTEH	13/05/2013
OFII	06/03/2014
Parquet Motyl	18/03/2014
PASS - Saint André	07/04/2015
Planning familial	14/04/2017
Police judiciaire - Bordeaux	19/03/2015
Prefecture (Service étrangers)	05/02/2014
Promofemmes	26/02/2013
RUELLE	févr-15
Secrétaire général de la Préfecture	03/04/2015
Section de recherches - Gendarmerie - Bouliac	31/10/2014
SPIP	03/03/2014
Sûreté de Bordeaux	26/05/2015
Unité sanitaire de Gradignan	févr-14

## **Guide d'identification et d'orientation des victimes de traite des êtres humains en Gironde réalisé avec les professionnels rencontrés**

Ce guide peut être téléchargé depuis la page :  
<http://traite.hypotheses.org/reseaux-et-traite-2>

## Bibliographie

- ALLAND D. et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, France, Lamy : Presses universitaires de France, 2003.
- ARNAUD A.-J., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993.
- AUTES M., « Trois figures de la déliaison », *L'exclusion : définir pour en finir*, coll.« Santé Social », 2013, p. 192.
- AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, 2013.
- AUVERGNON P., *L'effectivité du droit du travail, à quelles conditions?*, Bordeaux, PUB, 2008.
- BASSIOUNI C.M., D. ROTHENBERG, E. HIGONNET, C. FARENGA, et A.S. INVICTUS, « Addressing International Human Trafficking in Women and Children for Commercial Sexual Exploitation in the 21st century », *Revue internationale de droit penal*, 2010, Vol. 81, n° 3, p. 417-491.
- BEN ABDALLAH A., « Le document individuel de prise en charge : du contractuel à l'unilatéral », *Revue de droit sanitaire et social*, 1 janvier 2012, vol. 1, p. 18-26.
- BERENGE A., « SIAO : l'objet du fantasme », *Pratiques en sante mentale*, 25 juin 2015, 61e année, n° 2, p. 31-34.
- BIDDH, *Manuel sur les directives et principes visant à élaborer et à mettre en œuvre des mécanismes nationaux d'orientation*, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, 2006.
- BLOCH M.-A., L. HENAUT, J.-C. SARDAS, et S. GAND, *La coordination dans le champ sanitaire et médico-social : enjeux organisationnels et dynamiques professionnelles*.
- BORGETTO M. et R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 10ème., LGDJ/Lextenso, coll.« Précis Domat ».
- BOUQUET B. et P. DUBECHOT, « Parcours, bifurcations, ruptures, éléments de compréhension de la mobilisation actuelle de ces concepts », *Vie sociale*, 14 septembre 2017, n° 18, n° 2, p. 13-23.
- BOURGEOIS C., « Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés », 2015, p. 444.
- BOUSSARD S., « La fabuleuse histoire du service public hospitalier », *Revue de droit sanitaire et social*, 2017, p. 607.
- BRESSON M., « L'ouverture de la psychiatrie vers la ville : Quels enjeux pour l'intervention sociale ? », *La psychologisation de l'intervention sociale – mythes et réalités*, L'harmattan, 2006, p.
- CARBONNIER J., *Flexible droit*, 10ème édition., LGDJ, 2001.
- CHAMPEIL-DESPLATS V., « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p.
- CHARRIER F., J. COUTEAU, J.-J. GEOFFROY, M. SEYS, J. ROULLEAU, et R. VERCAUTEREN, « 5. Le réseau pour sortir de l'impasse professionnelle », *Tutelles et réseaux. Changer les*

*pratiques médico-sociales*, Toulouse, ERES, 2005, p. 187-227.

CHARRIER F., J. COUTEAU, J.-J. GEOFFROY, M. SEYS, J. ROULLEAU, et R. VERCAUTEREN, « 5. Le réseau pour sortir de l'impasse professionnelle », *Trames*, 2005, p. 187-227.

CLAVIER C. et F. GAGNON, « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », *La revue de l'innovation : La revue de l'innovation dans le secteur public*, 2013, vol. 18, n° 2.

COMITE DES PARTIES A LA CONVENTION CONTRE LA TRAITE DU CONSEIL DE L'EUROPE, « Recommandation CP(2017)28 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France ».

COMMISSION EUROPEENNE, *Une Europe qui protège: La Commission appelle à poursuivre l'action menée pour éradiquer la traite des êtres humains*, 2018.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains*, 2017.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains*, Bruxelles, Commission européenne, 2016.

COMMISSION EUROPEENNE, *Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016*, Bruxelles, Commission européenne, 2012.

CROM J.-P.L., P. AUVERGNON, K. BARRAGAN, D. BLONZ-COLOMBO, M. BONINCHI, A. CLEMENT, S. COUDERC-MORANDEAU, D. CONNES, B. DUBOIS, A. EMANE, S. FALCONIERI, F. LEKEAL, S. GERARD-LOISEAU, C. PERNET, F. RENUCCI, et D. TAURISSON-MOURET, « Histoire du droit du travail dans les colonies françaises (1848-1960) », p. 229.

DELLEY J.-D. et A. FLUECKIGER, « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », *La confection de la loi*, PUF, 2005, p. 83-96.

DHERVILLY L., « Le cas particulier de la protection des victimes mineures », *Actes du 27ème séminaire du dispositif Ac.Sé*, 2017, coll.« La traite nigériane en France : évolution du phénomène et des pratiques professionnelles ».

DONZELOT J., *Face à l'exclusion. Le modèle français - Jacques Donzelot*, Esprit, 1991.

DOTTRIDGE M., *Emerging good practices by state authorities, the business community and civil society in the area of reducing demand for human trafficking for the purpose of labour exploitation*, Conseil de l'Europe, 2016.

DUBOIS V., « Les champs de l'action publique ».

DUBREUIL B., « Pourquoi la coopération ne fonctionne pas toujours. Confiance, motivation et sciences cognitives », *Terrain. Anthropologie & sciences humaines*, 11 mars 2012, n° 58, p. 82-93.

DUGUE E., « Jeunes étrangers isolés : malgré tout, accompagner les parcours », *Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques*, 2012, p.

ELLIS S., *This Present Darkness: A History of Nigerian Organized Crime*, 1<sup>re</sup> éd., New York, Oxford University Press, USA, 2016.

EUROPOL, *Trafficking in human beings in the EU*, La Haye, 2016.

EUROSTAT, *Trafficking in human beings*, 2013.

FELMAN S. et D. LAUB, *Testimony: Crises of witnessing in literature, psychoanalysis, and history*, Florence, KY, US, Taylor & Frances/Routledge, coll.« Testimony: Crises of witnessing in literature, psychoanalysis, and history », 1992.

FOURDRIGNIER M., « Les coopérations, de nouvelles transactions dans le travail social ? », *Pensee plurielle*, 4 novembre 2016, n° 43, n° 3, p. 23-35.

FOURDRIGNIER M., « De nouvelles formes de « travail ensemble » ? », *Travail emploi et formation*, 2010, n° 9, p. 23.

FOURDRIGNIER M. et P. LYET, « Coopération and collective expertise in the field of rare disability », Paris, France, 2015.

FRONTEX, *Situational overview on trafficking in human beings*, Pologne, 2011.

FROSSARD M., « Coordination, intégration, réseaux de services », *Gerontologie et société*, 2002, 25 / n° 100, n° 1, p. 35-48.

GIAMMARINARO M.G., *Rapport de la rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants*, Genève, 2015.

GRETA, *Rapport concernant la mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains - Bulgarie, 2ème visite*, Strasbourg, 2015.

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 les Pays-Bas.*, Strasbourg, Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2014.

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*, Strasbourg, Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2012.

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 Bulgarie*, Strasbourg, Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

HAMZAOUI M., *Le travail social territorialisé*, Bruxelles, Les éditions de l'université de Bruxelles, 2002.

HERMAN E., *Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales*, Thèse, EHESS, 2012.

JAKSIC M., *La traite des êtres humains en France*, CNRS Editions, 2016.

JEAMMEAUD A., « Le concept d'effectivité du droit », *L'effectivité du droit de travail. À quelles conditions ?*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2008, p. 388.

LAACHER S., « N'exister pour personne violences faites aux femmes sur la route de l'exil », *Le sujet dans la cite*, 2011, n° 2, n° 1, p. 100-108.

LAFORE R., « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *Regards*, 2014, N° 46, n° 2, p. 21-32.

LASCOUMES P. et É. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, 1986, vol. 2, n° 1, p. 101-124.

LAVAUD-LEGENDRE B., « De l'identification à la qualification de la traite : l'aveuglement des acteurs face à l'exploitation », *Archives de politique criminelle*, 15 novembre 2017, n° 39, n° 1, p. 195-214.

LAVAUD-LEGENDRE B., « Quand le législateur se veut pédagogue - Retour sur les objectifs de la loi de lutte contre le système prostitutionnel », *Revue de sciences criminelles*, 2016, p. 725.

LAVAUD-LEGENDRE B., *Autonomie et protection des personnes vulnérables : le cas des femmes nigérianes se prostituant en France*, [Université de Bordeaux], 2012.

LAVAUD-LEGENDRE B., « Les femmes soumises à la traite des êtres humains adhèrent-elles à l'exploitation ? Une mauvaise formulation pour un vrai problème : Etude réalisée auprès de

nigériennes sexuellement exploitées en France », *Archives de politique criminelle*, 2012, n° 34, p. 103-122.

LAVAUD-LEGENDRE B., « De la traite des noirs à la traite des êtres humains », *Archives de philosophie du droit*, décembre 2011, n° 54, p. 285-308.

LAVAUD-LEGENDRE B. et A. TALLON, *Mineurs et traite des êtres humains en France: de l'identification à la prise en charge: quelles pratiques? quelles protections?*, Paris, Chronique sociale, coll.« Comprendre la société », 2016.

LEVY F., *Case study report addressing demand in the context of trafficking in human beings in the domestic work sector in France*, Vienne, ICMPD, 2016.

LYET P., « Les transactions partenariales dans le travail social : des institutions incertaines », *Pensee plurielle*, 4 novembre 2016, n° 43, n° 3, p. 15-22.

MARQUES A., « Des équipes mobiles de psychiatrie-précarité », *Le sociographe*, 3 décembre 2013, n° 42, n° 2, p. 67-77.

MENY Y. et J.-C. THOENIG, *Politiques publiques*, PUF, coll.« Themis », 1989.

METEZEAU P., *Etats généraux du travail social: groupe de travail Coordination interinstitutionnelle entre acteurs*, 2015.

MULLER P., « Référentiel », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-582.

MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 1985, vol. 35, n° 2, p. 165-189.

MYRIA, *Traite et trafic des êtres humains*, Bruxelles, Centre fédéral des migrations, 2017.

ONUDC, *Cadre d'action international pour l'application du Protocole relatif à la traite des personnes*, Office des Nations unies contre la drogue et le crime, 2010.

PARASKEVOPOULOU A., A. FROMM, et N. CLARK, *Regulation of labour market intermediaries and role of the social partners in preventing trafficking of labour | Eurofound*, Londres, Eurofound, 2016.

PARENT A., « Trauma, témoignage et récit : La déroute du sens », *Protée*, 2006, vol. 34, n° 2-3, p. 113-125.

PASCUAL A.S. et U. BEHNING, *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, L'harmattan, 2002, p. 444.

PETIN J., *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse de Doctorat en Droit, Pau et pays de l'Adour, Bayonne, 2016.

PETIT F., « Le droit à l'accompagnement », *Droit social*, 1 avril 2008, vol. 4, p. 413-423.

PIN X., *Cours - Droit pénal général 2019*, 10ème édition., Dalloz, 2018.

REMY J. et J. FOUCART, « La transaction : une manière de faire de la sociologie », *Pensee plurielle*, 2013, n° 33-34, n° 2, p. 35-51.

ROBIN P., « Le parcours de vie, un concept polysémique ? », *Les Cahiers Dynamiques*, 23 août 2016, N° 67, n° 1, p. 33-41.

ROMAN D., « L'usager vulnérable », *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, 1 mai 2013, vol. 3, p. 486-489.

RUSEV A., *Human Trafficking, Border Security and Related Corruption in the EU*, DCAF a center for security, development and the rule of law, 2013.

SAPIR E., *Langage, introduction à l'étude de la parole*, Paris, Payot, 2001.

SCOTTO D., *Honte en victimologie*, Champ social, 2001.

SPIRE A., *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008.

THERON S., « La politique de l'orientation prioritaire vers le logement des personnes défavorisées et sans abri », *Revue de droit sanitaire et social*, 2013, p. 332.

THIBIERGE C., « Conclusion », *La force normative. Naissance d'un concept*, Bruylant., 2009, p. 912.

THIERRY B. et C. BOURGEOIS, « Towards “activation-friendly” integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries », *International Journal of Social Welfare*, mars 2014, p. en ligne.

VERNIER J., *La traite et l'exploitation des êtres humains en France*, La Documentation française, coll.« Les études de la CNCDH », 2010.

*Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: Mise en oeuvre du cadre de référence « Protéger, Respecter et Réparer » des Nations Unies*, Nations Unies, 2011.

## Table des matières

<b>1<sup>ère</sup> partie - Le défaut d'approche globale de la traite.....</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre 1 : La régulation normative de la traite des êtres humains.....</b>	<b>16</b>
§1) L'élaboration du cadre normatif international.....	16
§2) La mise en place d'une régulation nationale de la traite.....	29
<b>Chapitre 2 - La promotion de l'approche globale comme mode de régulation.....</b>	<b>48</b>
§1) La polysémie de l'approche globale.....	48
§2) La difficile traduction de l'approche globale en droit interne.....	56
<b>2<sup>ème</sup> partie – L'approche globale des victimes conditionnée par l'approche globale de la traite .....</b>	<b>66</b>
<b>Chapitre 3 : Les éléments justifiant une approche globale des victimes .....</b>	<b>66</b>
§1) La contenance du cadre de vie imposé par le groupe criminel.....	67
§2) La complexité des trajectoires institutionnelles des victimes.....	77
<b>Chapitre 4 : Les incidences de l'absence d'approche globale de la traite sur l'approche des victimes .....</b>	<b>92</b>
§1) La pluralité de logiques gouvernant les rapports entre les professionnels et le public .	92
§ 2) La difficile mise en œuvre d'un « travail ensemble » .....	113
<b>Chapitre 5 - La mise en place d'un protocole de travail ensemble sur la traite.....</b>	<b>125</b>
§1) Les objectifs.....	126
§2) Les outils.....	130
<b>Protocole .....</b>	<b>140</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>144</b>
<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>144</b>
<b>Liste des acteurs rencontrés.....</b>	<b>144</b>
<b>Ateliers auprès des acteurs .....</b>	<b>Erreur ! Le signet n'est pas défini.</b>
<b>Guide d'identification et d'orientation des victimes de traite des êtres humains en Gironde réalisé avec les professionnels rencontrés.....</b>	<b>145</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>146</b>