

La traite des êtres humains comme objet de politique publique

Bénédicte Lavaud-Legendre

▶ **To cite this version:**

Bénédicte Lavaud-Legendre. La traite des êtres humains comme objet de politique publique : recherche d'une ligne directrice. 2014. halshs-01250214

HAL Id: halshs-01250214
https://shs.hal.science/halshs-01250214

Preprint submitted on 4 Jan 2016

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.

La traite des êtres humains comme objet de politique publique
Recherche d'une ligne directrice

Bénédicte Lavaud-Legendre

Résumé
La traite des êtres humains occupe l'actualité législative et politique nationale depuis un peu plus d'un an : la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel adoptée par l'assemblée nationale le 4 décembre 2013 définit de nombreuses mesures destinées à lutter contre la prostitution, le proxénétisme et l'exploitation sexuelle et le plan d'action national contre la traite des êtres humains présenté par la ministre du droit des femmes le 14 mai dernier décline 23 mesures destinées à lutter contre toutes les formes de traite des êtres humains. Or, la mise en regard de la proposition de loi avec les avancées que propose le plan d'action se révèle être un exercice déroutant : les priorités fixées dans la proposition de loi ignorent totalement le contenu de ce dernier, alors qu'elle devrait logiquement ne faire que le mettre en oeuvre. Les deux textes ont visiblement été rédigés en l'absence de toute définition préalable d'une ligne directrice à conduire, ce qui laisse craindre une déperdition d'énergie et une perte d'efficacité dans leur application réciproque.

La traite des êtres humains occupe l'actualité législative et politique nationale depuis un peu plus d'un an : la loi du 5 août 2013 a modifié l'article 225-4-1 du Code pénal qui incrimine ces faits[1] ; la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel adoptée par l'assemblée nationale le 4 décembre 2013 définit de nombreuses mesures destinées à lutter contre la prostitution, le proxénétisme et l'exploitation sexuelle[2] et le plan d'action national contre la traite des êtres humains présenté par la ministre du droit des femmes le 14 mai dernier décline 23 mesures destinées à lutter contre toutes les formes de traite des êtres humains.

La traite des êtres humains désigne des agissements qui préparent l'exploitation d'une personne : le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement, l'accueil d'une personne, au moyen de violences, menaces, tromperie (…), lorsque ces actes sont commis en vue de l'exploitation sexuelle, le travail, des services ou la délinquance forcés et la soumission à des conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité[3].

Le plan d'action définit les priorités de l'action de la France dans la lutte contre ces pratiques pour les années 2014 à 2016. Il s'appuie pour ce faire sur les engagements pris au niveau international (Protocole additionnel à la Convention des Nations-unies de lutte contre la criminalité transnationale organisée[4], directive de l'union européenne 2011/36/UE, Convention du Conseil de l'Europesur la lutte contre la traite des êtres humains[5]). Ilfixe de

[1] Loi n° 2013-711.
[2] Proposition adoptée par l'assemblée nationale le 4 décembre 2013, elle devrait être examinée par le sénat à l'automne 2014.
[3] Voir pour la « 'définition-mère », l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention des Nations-unies de lutte contre la criminalité transnationale organisée.
[4] Palerme, 15 novembre 2000, Recueil des traités, vol. 2225, n° 39574. Ci-après dénommé « Protocole de Palerme ».
[5] Varsovie, 16 mai 2005, Série des Traités du Conseil de l'Europe, n° 197. Ci-après dénommée « Convention de

manière opportune le contenu et le calendrier de l'action publique. Or, ce plan est publié alors qu'une proposition de loiconsacrée à la lutte contre le système prostitutionnel est en cours de discussion devant le Sénat après avoir été adoptée par l'assemblée nationale le 4 décembre 2013. Sur bien des points, les deux textes semblent répondre à des logiques contradictoires.

Les textes internationaux de référence adoptés depuis 2000 affirment en effet, par la manière même dont ils définissent l'incrimination de traite des êtres humains, la nécessité d'appréhender ces pratiques criminelles *via* les agissements qui rendent possible l'exploitation, plutôt qu'en se focalisant sur telle ou telle forme d'exploitation. Or, l'objet de la proposition de loi est défini par référence à une forme particulière d'exploitation : la prostitution. Les difficultés que pose cette approche ressortent avec évidence del'amalgamecréé entre toutes les situations de prostitution (pour le compte d'un tiers, ou au seul bénéficie de celui ou celle qui se prostitue).

Ainsi la mise en regard de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel (II) avec les avancées que propose le plan d'action (I) se révèle être un exercice déroutant : les priorités fixées dans la proposition de loi ignorent totalement le contenu de ce dernier, alors qu'elle devrait logiquement ne faire que le mettre en oeuvre. Les deux textes ont visiblement été rédigés en l'absence de toute définition préalable d'une ligne directrice à conduire, ce qui laisse craindre une déperdition d'énergie et une perte d'efficacité dans leur application réciproque.

I – Les avancées annoncées par le plan d'action

Le plan d'action révèle des avancées conséquentes se déployant autour de deux axes : une meilleure connaissance des pratiques criminelles liées à la traite (A) et le développement d'initiatives destinées à des formes d'exploitation autres que sexuelle (B).

A) Une meilleure connaissance des pratiques criminelles liées à la traite

L'impératif de mieux comprendre ou connaître les pratiques criminelles qui relèvent de la traite des êtres humains concerne l'ensemble de la société : membres de la société civile, professionnels spécialisés (services de police, magistrats, associations, fonctionnaires de la DIRECCTE, employés de l'URSSAF…), professionnels dits de droit commun (personnels médicaux ou paramédicaux, services sociaux, services d'accueil des étrangers…) ou décideurs politiques.

La sensibilisation des membres de la société civile permet de faire remonter les situations inquiétantes. Elle doit s'accompagner de la formation de tous les professionnels susceptibles d'être au contact de victimes potentielles. L'article 9 du Protocole de Palerme, et à sa suite l'article 5 de la Convention de Varsovieavaient déjà défini cette obligation respectivement en 2000 et 2005[6]. Quand les professionnels ne sont pas informés sur ces pratiques, ils gèrent la demande immédiate de la personnequi est formulée en réalité par celui qui exploite. Si après avoir identifié les incohérences du discours d'une hypothétique victime,ils n'ont pas les outils pour démêler le vrai du faux etidentifier la situation réelle, les acteurs de terrain risquent d'être instrumentalisés par les réseaux criminels qui usent des institutions pour parvenir à leurs fins. Les auteurs de l'exploitationorientent parfois les victimes vers les acteurs sociaux

---

Varsovie ».

[6] Cette priorité est également énoncée à l'article 18 de la Directive 2011/36/UE.

pour qu'elles obtiennent une protection socialeou un récépissé durant le temps d'instruction de la demande d'asile dans le seulbut en réalité d'améliorer leur « rentabilité » : à défaut, une prostituée en situation irrégulière risque par exemple d'être rapidement renvoyée dans son pays. Celui qui l'exploite a donc tout intérêt à faire le nécessaire pour qu'elle reste sur le territoire le plus longtemps possible.

Mieux identifier les victimes, c'est donc leur assurer une protection, réprimer ces pratiques et limiter les risques d'instrumentalisation de notre système social et administratif.

Mais il s'agitd'une tâche difficile : les victimes peuvent être isolées, éloignées des dispositifs sociaux, craintives à l'égard des autorités policières du pays d'accueil, que ce soit par peur d'être renvoyées dans leurs pays, ou parce qu'elles pensent que leur employeur tout puissant sera informé immédiatement si elles mettent les pieds dans un commissariat… Les personnes exploitées sont souvent, malgré les contraintes subies, dans une relation d'ambivalence à l'égard du particulier ou du groupe qui les exploite. Quitter ce groupe, cela peut signifier trahir les siens (famille ou communauté d'appartenance)[7].

C'est à toutes ces difficultés que répond la mesure 3 du plan en mettant l'accent à la fois sur la sensibilisation du grand public, pour favoriser le signalement de situations inquiétantes, mais également la formation des professionnels pour les aider à surmonter les obstacles mis en œuvre par les victimes et par ceux qui en tirent profit pour empêcher leur identification.

Par ailleurs, le développement d'outils statistiques de recueil de données ainsi que l'existence de recherches identifiant les pratiques criminelles sont une nécessité[8]. En l'absence de données statistiques, il est difficile de savoir l'ampleur, voire la réalité des phénomènes évoqués, et partant,de mettre en place des mesures adaptées[9]. Outre la violation évidente des droits fondamentaux des victimes, on ne peut ignorer que ces pratiques criminelles faussent les règles de la concurrence, génèrent un manque à gagner pour l'Etat du fait du non versement des cotisations par les employeurs - dans le cas du travail forcé ou de l'esclavage domestique- et génèrent des troubles à l'ordre public considérables pour ce qui est notamment de la prostitution de rue et des cambriolages.

Quant à la nécessité de réaliser des travaux de recherches, elle ressort avec évidence dès que l'on travaille sur des cas concrets. Les professionnels confrontés aux mineurs exploités dans la délinquance disent tous leur impuissance à mettre en place un suivi[10]. Lorsque ces mineurs sont arrêtés, ils sont présentés devant un juge et bénéficient souvent de mesures de placement,

---

[7] Ce phénomène a notamment été analysé par Olivier Peyroux à propos des mineurs commettant des actes de délinquance pour le compte de tiers : *Délinquants et victimes, La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Non Lieu, Paris, 2013, 199 p ; à propos des femmes nigérianes, voir Bénédicte Lavaud-Legendre et Bérénise Quattoni, « Désir migratoire, traite des êtres humains et stratégie d'emprise, analyse à partir d'un récit », In Bénédicte Lavaud-Legendre, *Prostitution nigériane, Entre rêves de migration et réalités de la traite*, Paris, Karthala, 2013, 232 p, p. 101 et s.

[8] En ce sens, voir l'article 9 2° du Protocole de Palerme, l'article et l'article 19 de la Directive 2011/36/UE.

[9] Eurostat, European Commission, Edition 2013, Trafficking in human beings. Ce document recense les données fournies par les pays de l'Union européenne (nombre de victimes de traite identifiées, personnes poursuivies, condamnées…). La France n'a pas été en mesure de répondre à la majeure partie des informations demandées. Cf : le Tableau 4 p. 45, mentionnant le nombre de victimes de travail forcé ou d'esclavage domestique identifiées par pays.

[10] Rapport d'activité 2012 de l'association Hors la Rue, p. 51 ; Voir également les propos du directeur de la Brigade de protection des mineurs de Paris dans BIT, « La traite des êtres humains et le travail forcé en France, Se pencher sur les formes d'exploitations autres que sexuelles », Actes de la réunion technique 26 et 27 octobre 2009, p. 39, accessible depuis le site « www.ilo.org »

mais ils fuguent généralement dans les 24 h. On peut croire que la difficulté detous à comprendre et appréhender dans leur complexité la situation de ces jeunes (situation de départ, contraintes subies, conflit de loyauté…) fait obstacle à un accompagnement adapté. Pourtant, des mesures onéreuses sont prises : garde à vue, entretien avec les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse, audience devant le juge, placement d'un mineur dans un centre éducatif parfois à plusieurs centaines de kilomètres, transfert, accueil par la structure… Or, ces mesures sont, de manière quasi-systématique à ce jour,mises en échec par les jeunes. Améliorer l'accompagnement proposé, implique d'identifier l'origine des difficultés rencontrées et de réfléchir aux moyens d'y remédier.

Au-delà, après avoir défini les axes communs à toutes les formes d'exploitation, le plan définit des initiatives spécifiques aux victimes de telle ou telle forme d'exploitation.

B – Des initiatives destinées à des formes d'exploitation autres que sexuelle

Le plan d'action annonce lacréation d'un dispositif d'accueil spécialisé pour les mineurs victimes. Elleconstituera, si elle se met en œuvre, une réelle avancée. La directive de l'Union européenne consacre quatre articles sur vingt-cinq à la protection des mineurs. Plusieurs éléments nous semblent le justifier. On identifie en effet des phénomènes de répétition pouvant conduire des victimes à être exploitées sous plusieurs formes différentes au cours de leur vie ou à l'inverse à devenir auteurs après avoir été victimes. Dans ce contexte, tout doit être mis en œuvre pour rompre ce phénomène de spirale en développantdes dispositifs d'accompagnement adaptés à ces jeunes.
Si la France échoue à ce jour à accompagner les mineurs vers la sortie de l'exploitation, l'expérience belge mérite d'être étudiée. La Belgique a en effet créé un centre d'accueil spécifique dont les résultats semblent encourageants, si l'on s'en tient en tous cas au taux de fugue. Le centre annonce en effet 2 fugues pour 17 jeunes pris en charge sur l'année 2013[11]. Dès lors, et même si, des recherches plus approfondies restent à réaliser, la mesure 11 du plan d'action qui préconise de définir une protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes, paraît importante.

De la même manière, le développement des compétences de l'inspection du travail, qui pourrait désormais constater par procès-verbaux les faits de traite des êtres humains constitue une autre avancée notable [12] . Une telle évolution est préconisée par l'organisation internationale du travail[13]. La Finlande, l'Italie ou la Belgique ont d'ores et déjà agi dans ce domaine, ce qui semble se traduire par le nombre de victimes de travail forcé identifiées[14].

---

[11] Rapport d'activité 2013, Esperanto, Service d'accueil pour mineurs étrangers non accompagnés, victimes de traite des êtres humains.

[12] Ce projet est d'ailleurs d'ores et déjà en débat devant le parlement. Proposition de loi relative aux pouvoirs de l'inspection du travail, n° 1848, article 1, modifiant l'Article L 8112-2 du Code du travail.

[13] L'inspection du travail en Europe : travail non déclaré, migration et la traite des êtres humains, Document de travail n° 7, Programme d'administration et d'inspection du travail LAB/ADMIN, Genève, janvier 2010, p. 34.

[14] Lors d'une session de formation (Grundtvig) organisée en avril 2014 en Italie, une ONG finlandaise (Association Samaria) indiquait que sur les 182 victimes de traite des êtres humains identifiées entre 2006 et 2012, 65,5 % étaient exploitées dans le travail forcé. Sur le système juridique finlandais, voir HEUNI, Trafficking for forced labour and labour exploitation in Finland, Poland and Estonia, Helsinki, 2011. En Belgique, parmi les 143 personnes ayant bénéficié de placements dans les foyers spécialisés pour les victimes de traite des êtres humains, plus de la moitié avaient été exploitées dans le travail forcé (75 sur 143) et au sein de ces 75, on identifiait 61 hommes, Voir, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Traite et trafic des êtres humains, Construire la confiance, Rapport annuel d'activité , 2012, p. 99.

L'incontestable conformité du plan d'action aux engagements internationaux de la France rend d'autant plus incompréhensibles les incohérences de la proposition de loi de lutte contre le système prostitutionnel, qui loin d'être portée par une réelle réflexion sur les difficultés rencontrées face à ces pratiques criminelles, nous semble au contraire révéler un engagement idéologique et partisan très éloigné des réelles urgences.

II – Des avancées ignorées par la proposition de loi

L'absence de fil directeur dans l'action conduite transparaît très clairement à la lecture du calendrier : la proposition de loi de lutte contre le « système prostitutionnel » a été adoptée le 4 décembre 2013 et le plan d'action a été publié le 13 mai 2014. Or, bon nombre des mesures contenues dans la proposition sont justifiées par la volonté de lutter contre les réseaux criminels[15]. Dès lors, il est difficile de comprendre qu'une loi dont l'objet est partiellement commun avec un plan d'action, soit votée quelques mois avant la parution de celui-ci, et que la manière même dont elle aborde la question – par référence à la forme d'exploitation - soit en contradiction avec la logique qui sous-tend ce dernier.
Ce constat nous semble s'expliquer par l'approche compassionnelle du législateur, telle que révélée parl'expression « victime de la prostitution » (A) et pardifférentes mesures préconisées (B).

A - L'expression « victimes de la prostitution »

Le choix des mots a une inconstestable influence sur notre représentation du monde. L'expression « victime de la prostitution » illustre ce constat, en révélant l'omniprésence d'une compassion, que ce soit dans le discours politique ou dans les textes juridiques[16], qui aboutit à une hypertrophie de la notion même de victime, au risque à terme que celle-ci ne perde toute signification.

Cette hypertrophie ressort avec évidence lorsque l'on se demande de quoi ou de qui sont victimes les personnes qui se prostituent. Lorsque la prostitution est exercée sous la contrainte d'un tiers, les personnessont victimes de celui qui commet les actes pénalement incriminés : le proxénète (articles 225-5 et s. CP) ou celui qui agit en amont et qui est coupable de traite des êtres humains (225-4-1 et s. CP). Mais en l'absence d'un tiers qui tire profit, contraint ou met tout en œuvre pour vicier le consentement de celle ou celui qui propose des « services sexuels », la prostitution désigne un accord entre deux personnes : la prostituée et le client. La victime n'est donc strictement victime que d'elle-même, de la parole qu'elle donne. Désigner les personnes qui se prostituent comme des victimes, c'est dire que celui ou celle qui se prostitue est victime de ses choix, fussent-ils économiquement ou psychologiquement contraints - mais tel n'est-il pas le sort de beaucoup des actes que nous posons tous les jours ? - .

[15] « C'est le sens de votre proposition de loi que de s'adapter à cette nouvelle réalité. Elle entend remettre à l'endroit un système législatif qui fait aujourd'hui peser la responsabilité du crime organisé sur les victimes et qui se désintéresse de la responsabilité des clients, sans donner à la police et à la justice tous les moyens d'enquêter, d'arrêter, de condamner, de démanteler les réseaux criminels qui sont les vrais coupables », Travaux parlementaires, 1ère séance du 29 novembre 2013, N. Vallaud-Belkacem.

[16] « Au cours des deux dernières décennies, des évolutions profondes de l'économie morale des sociétés contemporaines se sont produites : une sensibilité au malheur, une valorisation des sentiments, une passion pour l'intime, une attention portée à l'autre, une recherche de proximité comme gage d'authenticité de la relation – en un mot : un mouvement compassionnel – se sont développés, se traduisant dans les politiques publiques comme dans les actions privées », D. Fassin, « Souffrir par le social, gouverner par l'écoute Une configuration sémantique de l'action publique », *Politix*, 2006/1 n° 73 , p. 137-157.

Loin de nous l'idée de banaliser la prostitution ou de nier le fait que dans de nombreuses situations, il s'agit de l'ultime solution après de nombreux accidents de la vie. En revanche, il n'est pas du ressort du droitd'apporter une réponse à toutes les difficultés rencontrées dans la société[17].

Telle est pourtant l'option retenue par le législateur. Allant jusqu'au bout de sa logique, il fait du client l'auteur d'une infraction. Or, cet artifice modifie l'objet du droit pénal qui se déplace de la sanction de la violation de la loi, vers la « réparation d'une subjectivité profanée »[18], révélant alors une mutation des rapports du citoyen à l'Etat. La souffrance de la victime légitime l'intervention du droit, provoquant alors une inflation pénale souvent dénoncée.

Tel un écran de fumée, cette souffrance masque des buts aussi divers qu'une politique sécuritaire ou une définition normative des rapports intimes entre les individus. Le droit est alors instrumentalisé, puisqu'il est utilisé, délibérément ou non, à d'autres fins que celles affichées.
Le recours à l'émotion cache dans le même temps la contradiction entre deux extensions antagonistes et pourtant simultanées : extension de la liberté de l'individu sur son propre corps et extension de l'ordre public révélée par la pénalisation du recours aux services d'une prostituée. A l'heure où un certain nombre de mesures ou de projets de lois accroissent la liberté de l'individu sur son corps[19], il est étonnant de limiter celle-ci en supprimant la possibilité d'avoir des relations sexuelles tarifées. La gratuité de l'activité sexuelle deviendrait alors une des composantes de l'ordre public, ce qui doit impliquernotamment d'interdire toute participation rémunérée à un film pornographique.

Cette mutation du droit, et particulièrement du droit pénal, s'accompagne de mesures guidées par la compassion qui se révèlent être en contradiction avec le contenu du plan d'action.

B –Des mesures d'une pertinence discutable

Les difficultés que posent à la fois les mesures d'accompagnement à caractère social (qualifiées de manière discutable de « mesures de protection et d'assistance[20] ») et les mesures de protection physique des personnes sont de deux ordres : le caractère abusivement ambitieux du projet (1)et la confusion existante quant aux bénéficiaires de ces dispositifs (2). Là encore, la substitution de l'émotion à toute analyse constitue un facteur explicatif.

---

[17] « Par voie de conséquence et par une sorte de syllogisme, c'est au droit pénal qu'il revient de remplir une fonction thérapeutique du social : puisque le social est malade et puisque le droit pénal est omniprésent, c'est qu'il joue le rôle de médecin de la société. La promotion de la victime cristalliserait alors cette transformation ». F. Bellivier et C. Duvert, « Les victimes : définitions et enjeux », Archives de politique criminelle, 2006/1, n° 28, pp. 3-10..

[18] O. Sara Liwerant, « Représentations de la souffrance sur la scène du droit étatique » dans G. Giudicelli-Delage et C. Lazerges, La victime sur la scène pénale en Europe, PUF, Les voies du droit, 2008, p. 207.

[19] On peut retenir l'article 5 quinquies C du projet de loi n° 321 « sur l'égalité réelle entre les hommes et les femmes ». Il modifierait l'article L. 2212-1 du code de la santé publique sur l'interruption volontaire de grossesse en remplaçant « que son état place dans une situation de détresse » par : « qui ne veut pas poursuivre une grossesse ». La possible extension des conditions d'accès à des procréations médicalement assistées ou la réouverture des débats sur l'euthanasie annoncées par le président de la République lors de sa conférence de presse du 14 janvier 2014 sont autant d'exemples dans lesquels le pouvoir politique et au-delà le législateur tendrait à accroitre la liberté de l'individu sur son propre corps. Il est donc étonnant dans le même temps de justifier l'interdiction du recours aux services d'une prostituée par la protection de ce même corps.

[20] Article 3 de la Proposition de loi, modifiant l'article L. 121-9 du Code de l'action sociale et des familles.

1) Le caractère abusivement ambitieux du système de protection et d'assistance

Confier à des structures sociales et associatives la tâche d' « insérer » des personnes ne semble pas réaliste, ainsi que le révèle un essai de définition de l'objet de l'accompagnement. La prostitution constitue un mode d'existence, de subsistance ou de survie, à la marge de ce que la société considère comme admissible.Lorsque la personne qui se prostitue n'est pas sous la contrainte d'un tiers, dire qu'elle est une victime c'est considérer soit qu'elleest victime des circonstances qui l'ont « forcée » à se prostituer, soit que ses choix de vie ne sont pas adaptés aux valeurs de notre société. L'individu contemporain doit être en mesure, dans un contexte de performance, de définir et d'assumer ce qui est bon pourlui – dans certaines limites, néanmoins, on le voit-[21].Mais tout le monde ne peutadhérer à ce modèle qui implique de bénéficier de points d'affiliation, d'attaches, de supports : une famille, un contrat de travail protecteur, un hébergement, des liens amicaux stables,....

Face à l'affaiblissement de ces points d'appui, qui relèvent du collectif et qui servent de support, les personnesque la loi qualifie devictimes, mais que l'on pourrait également qualifier de vulnérables, oud'« individus par défaut[22]», ne peuvent assumer positivement la liberté, l'autonomie et la responsabilité que la société leur attribue. Par les parcours de sortie de la prostitution, le législateur donne aux structures sociales et associatives la mission de combler ces failles en vue de permettre aux prostitué(e)s de répondre à ce que la société attend d'elles. Des outils seront donc créés au cas par cas [23] afin de répondre aux problématiques individuelles des personnes[24].

Mais on le comprend, cette approche soulève de réelles difficultés. Il faudrait tout d'abord parvenir à définir ce que signifie « être inséré ». Or, la question est loin d'être une question de pure forme. Elle implique de définir quelle place la société offre aux « individus par défaut », quels points d'ancrage leur propose-t-elle et qu'attend-elle d'eux ? En l'état, cette place semble particulièrement restreinte. En l'absenced'une volonté d'inventer des lieux de vie, d'échanges, des rôles sociaux, des emplois adaptés, on peut douter de la capacité de l'Etat – et des associations sollicitées - à« insérer » ces personnes. La création detels dispositifsrisque, si l'on ne se donne pas les moyens d'y parvenir, d'alimenteren réalité le sentiment d'échec non seulement des potentiels bénéficiaires, mais également des travailleurs sociaux ou plus largement des structures associatives chargées de les mettre en œuvre.Les faiblesses du dispositif défini dans la proposition de loi nous semblent s'expliquer l'absence de toute réflexion sur ce que signifie l'insertion. On observe la même primauté d'une logique d'émotion sur une réelle analyse, dans la manière dont ont été définis les bénéficiaires des mesures de protection.

2) Les bénéficiaires des mesures contenues dans la proposition de loi

Il est à ce jour difficile de savoir quels seront les bénéficiaires des mesures d'accompagnement sanitaire et social définies dans la proposition de loi. Le texte écarte les

[21] A. Ehrenberg,*La société du malaise,* Odile Jacob, 2010.

[22] R. Castel, Le défi de devenir individu : esquisse d'une généalogie de l'individu hypermoderne, in *La montée des incertitudes,* Seuil, 2009, p. 401

[23] Article 3 I de la proposition de loi, alinéa 2 : « Cette protection et cette assistance sont définies avec la personne en fonction d'une évaluation de ses besoins sanitaires, professionnels et sociaux. »

[24] Cette logique a déjà été mise en œuvre avec bien des publics : demandeurs d'emploi, personnes handicapées, parents en difficulté… Sur cette question, voir : Bénédicte Lavaud-Legendre, « La paradoxale protection de la personne vulnérable par elle-même : les contradictions d'un « droit de la vulnérabilité » en construction », RDSS 2010-3, p. 520.

personnes qui ont subi des formes d'exploitation autres que sexuelle, alors que les textes internationaux définissent l'infraction de traite comme désignant les actes qui préparent l'exploitation – quelle qu'en soit la forme. Les auteurs du plan d'action ont visiblement perçu, sans la résoudre, cette difficulté. La mesure 9 du Plan s'intitule « Les parcours de sortie de la prostitution ». Mais suivant une rigueur toute discutable, on peut lire au 2° de la mesure 9, « les autres victimes de la traite des êtres humains, en particulier les victimes de servitude domestique pourront également bénéficier d'un système de protection et d'assistance renforcé (…) ».

Or, contrairement à la difficulté rencontrée à propos des victimes de la prostitution, l'objet de l'accompagnement semble ici plus facile à circonscrire : un soutien matériel et psychologique dans la rupture de la relation de soumission à celui qui tire profit de l'activité exercéeet un travail de réparation de ce qui a été détruit par les actes pénalement répréhensibles.La possibilité de définir le but de l'accompagnement constitue un réel indicateur de la faisabilité du projet. On ne peut donc que regretter qu'à ce jour, un tel accompagnement ne soit pas prévu par les textes en cours de discussion. Au-delà de l'affirmation par le plan d'action de la nécessité d'étendre les mesures d'accompagnement à toutes les victimes de traite[25], ce qui constitue une étape importante, il reste à définir le fondement juridique de cet accompagnement.

L'approche compassionnelle transparait également dans les mesures de protection, physique cette fois, prévues par le texte. La proposition de loi prévoit la possibilité d'assurer la protection, l'insertion, la sécurité des victimes de traite, de proxénétisme ou de « prostitution » ou de leur famille.
Or, l'article R 316-7 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit déjà que la victime de traite des êtres humains qui bénéficie d'un titre de séjour après avoir dénoncé les auteurs des faits peut bénéficier « si nécessaire d'une protection policière pour assurer sa sécurité ». Mais cette mesure n'est pas appliquée. Dans le cadre d'un travail de recherche que nous avons effectué entre 2009 et 2011 dans 6 villes de France, aucun des fonctionnaires interrogés n'a indiqué être en mesure d'assurer réellement une protection particulière des victimes de traite des êtres humains[26]. On peut donc s'interroger sur la nécessité d'augmenter le nombre de bénéficiaires d'une mesure qui n'est pas appliquée°[27].

Au-delà de cette première difficulté, on ne voit pas comment la France pourrait concrètement assurer la protection des familles, en l'absence de moyens économiques et de structures sociales et policières à même d'assurer cette protection dans les pays d'origine[28].

---

[25] Si l'on considère que la formule retenue désigne toutes les victimes de traite : « les autres victimes de la traite des êtres humains, en particulier les victimes de servitude domestique »

[26] Bénédicte Lavaud-Legendre, Autonomie et protection des personnes vulnérables : le cas des femmes nigérianes se prostituant en France, Rapport de recherche financé par le GIP Mission Droit – recherche justice, janvier 2012, non publié.

[27] Article 1er ter 2° : « Les personnes mentionnées au premier alinéa du présent article, les membres de leur famille et leurs proches peuvent également faire l'objet, en tant que de besoin, de mesures destinées à assurer leur protection leur insertion et leur sécurité. Ces mesures sont définies, sur réquisitions du procureur de la République, par la commission nationale prévue à l'avant dernier alinéa de l'article 706-63-1 ».

[28] En l'état, ces mesures sont très peu appliquées en Bulgarie et en Roumanie :§ 218 et 219 du Rapport du GRETA sur la Bulgarie (GRETA 2011(19)), § 202 et 203 du Rapport du GRETA sur la Roumanie (GRETA 2012(2))
Pour ce qui est du Nigéria, les problèmes de corruption font en l'état obstacle à toute possibilité de mise en place d'une protection des familles. Voir Amnesty international, *Ils tuent à leur gré*, AFR/44/038/2009, 2009 ; Amnesty international, *Nigéria, « Pour qui vient le bourreau ? »*, AFR/44/020/2008, 2008.

Le mode de protection retenu consisterait-il à faire venir les familles? Le texte ne dit rien de tel. Les obstacles politiques pour parvenir à ce résultat seraient alors considérables. En admettant que les familles viennent en France, il faudrait alors se donner les moyens de leur proposer des moyens de subsistance, un logement, une protection policière si nécessaire. Rien de tel n'est évoqué et telles ne semble pas être la volonté du législateur.
Ces mesures ne pourraient donc s'appliquer réellement qu'aux proches ou aux familles qui se trouvent en France, autant dire, à une très grande minorité des personnes susceptibles d'être en danger : les personnes qui migrent dans le cadre de la traite migrent seules, précisément dans l'intention de venir en aide à leur famille restée au pays[29]. Mais on en revient alors à une question de fond. Est-ce que la priorité n'est pas d'assurer l'application des textes en vigueur - une protection policière pour les victimes ayant dénoncé des faits-, plutôt que de créer de nouvelles mesures que l'on ne pourra pas appliquer, au risque d'alimenter la frustration et le sentiment d'impuissance des acteurs de terrain ? Au-delà, on ne peut ignorer le risque de mettre en danger les victimes en leur faisant des promesses que l'on ne pourra pas tenir.

On peut enfin s'étonner du silence, cette fois du plan d'action, sur l'opportune création annoncée dans la proposition de loi, d'un dispositif de protection des repentis. On entend par là, la possibilité pour les victimes d'user d'une identité d'emprunt, par application du dispositif de l'article 706-63-1 du CPP (Article 1er ter 2 de la proposition de loi°). Cette mesure répond au risque avéré de représailles encouru par toute personne qui dénonce des faits de proxénétisme ou de traite des êtres humains. Dix ans après l'adoption de l'article 706-63-1 (loi du 9 mars 2004), le décret d'application vient de paraître, le 17 mars 2014 (Décret n° 2014-346). Le texte prévoit que la Commission nationale de protection et de réinsertion a le pouvoir de « décider de toutes mesures proportionnées qu'elle définit, notamment de protection physique et de domiciliation » (Article 14). Cette mesure, si elle est réellement mise en oeuvre, constituera un réel progrès en termes de protection des témoins et donc de lutte contre les réseaux. Elle répond à un engagement pris par la France au niveau international[30]. Il s'agit d'un axe important de la lutte contre la traite, qui aurait pu à ce titre figurer dans le plan, parmi les priorités de l'action à conduire.

Ainsi, le plan d'action contient incontestablement de réelles avancéesdans la définition des priorités et au-delà par la prise de conscience de la nécessité de lutter contre toutes les formes d'exploitation des personnes, en retenant une approche intégrée qui englobe la protection, la répression, la prévention et le développement de partenariats.

Néanmoins, malgré ces éléments, la méthode retenue laisse craindre une déperdition d'énergie et de moyens susceptible de mettre en échec la cohérence du projet. Dans un climat de tension budgétaire incontestable, on peut croire que la définition des priorités et des moyens y étant consacrés soit une condition *sine qua non* de la réussite de l'action entreprise. A défaut, on peut craindre une démobilisation des acteurs politiques, des travailleurs sociaux, des acteurs associatifs,… Or, tout laisse penser que le temps perdu dans la mise en oeuvre d'une réelle politique de lutte contre la traite n'est pas perdu pour tous : celles et ceux qui tirent profit de leurs compatriotes savent très bien utiliser les incohérences de la loi et de l'action publique pour accroitre l'emprise exercée sur leurs victimes. Il reste donc à espérer que les sénateurs prendront le temps d'analyser le plan d'action pour adapter, autant qu'elle

[29] 12 des 21 personnes interrogées dans le cadre de l'étude précitée pour le GIP – et portant uniquement sur les femmes nigérianes - disent que le fait de venir en aide à leur famille a été une des motivations premières dans la décision de migrer.
[30] Article 28 2° de la Convention de Varsovie ; Article 6 5° du Protocole de Palerme ; Article 12 3° de la directive 2011/36/UE.

peut l'être, la proposition de loi aux impératifs qu'il définit. A défaut, on peut craindre un important hiatus entre l'attente créée et la réalité. Ce serait alors un immense gachis.