

# Interactions entre acteurs au contact des victimes de la traite des êtres humains - La mise en échec de l'approche globale de la traite par l'absence de politique publique

Bénédicte Lavaud-Legendre

## ► To cite this version:

Bénédicte Lavaud-Legendre. Interactions entre acteurs au contact des victimes de la traite des êtres humains - La mise en échec de l'approche globale de la traite par l'absence de politique publique. Ce que travailler ensemble veut dire - Réflexions à partir de la lutte contre la traite des êtres humains, 2019. halshs-02426590

**HAL Id: halshs-02426590**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02426590>**

Submitted on 2 Jan 2020

**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.

## **Interactions entre acteurs au contact des victimes de la traite des êtres humains La mise en échec de l'approche globale de la victime par l'absence de politique publique**

Bénédicte Lavaud-Legendre

Durant les années 2000, différents textes juridiquement contraignants et visant à réguler les faits de traite des êtres humains<sup>1</sup> ont été adoptés. Ce mouvement s'est accompagné de la création d'acteurs spécialisés au sein des institutions internationales<sup>2</sup> et de l'émergence d'un certain nombre de principes d'action unanimement approuvés à l'échelle internationale. Parmi eux, on retiendra l'encouragement des États à mettre en place une approche globale de la traite des êtres humains ou encore une approche globale de la personne victime. Si la distinction entre ces deux types d'approche a été présentée dans l'introduction, on rappellera que l'approche globale de la traite peut être appréhendée grâce aux 4 « P », tels qu'ils apparaissent dans l'introduction du Plan d'action mondial des Nations unies contre la traite des personnes<sup>3</sup> : 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 coordination. Quant à l'approche globale de la victime, elle implique d'appréhender simultanément les différents besoins du sujet.

On peut mesurer la force de l'injonction faite aux acteurs à travailler ensemble en citant quelques textes.

Parmi ceux ayant une valeur juridique contraignante<sup>4</sup>, on retiendra, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains – ci-après Convention contre la traite - : « Chaque partie encourage les autorités de l'État, 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).

De même, le paragraphe 6 du préambule de la directive de 2011 « concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes » préconise que les États membres : « 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

---

<sup>1</sup> « Protocole additionnel à la Convention des Nations-Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants », dit « Protocole de Palerme », Palerme, 15 novembre 2000, Recueil des traités, vol. 2225, n° 39574 ; Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Varsovie, 16 mai 2005, Série des Traités du Conseil de l'Europe, n° 197, Directive 2011/36/UE.

<sup>2</sup> Rapporteuse spéciale sur la traite des nations unies, Groupe d'experts du conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), Bureau du représentant spécial et coordinateur pour la lutte contre la traite des êtres humains à l'OSCE, coordinateur européen anti-trafic.

<sup>3</sup> Plan adopté par une résolution du 12 août 2010, A/RES/64/293.

<sup>4</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., « La force normative des textes internationaux consacrés à la protection des victimes de la traite des êtres humains », *RTDH*, 2011, p. 875-900.

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>5</sup> ».

Par ailleurs, pour ce qui est des textes non juridiquement contraignants, la « Déclaration de Bruxelles » adoptée en 2002 lors de la conférence européenne organisée par l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) en coopération avec le Parlement européen et la Commission européenne affirme : « La communauté internationale, dont les institutions locales, régionales et nationales, les ONG, les Organisations internationales, les Organisations intergouvernementales et les institutions de l'UE, 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>6</sup> ».

Le Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, adopté en 2009 par le Conseil européen, indique que la traite des êtres humains devrait faire l'objet d'une approche globale. « Il est en effet tout aussi important de pouvoir poursuivre et condamner plus efficacement les auteurs d'infractions que de répondre aux besoins des victimes ou de réduire la demande de services susceptibles d'être fournis par ces dernières<sup>7</sup> ».

La Stratégie de l'Union européenne dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains incite les États à développer ou actualiser les mécanismes nationaux d'orientation afin de mieux coordonner les acteurs en charge de l'identification, l'assistance, la protection et la réintégration des victimes<sup>8</sup>. Dans le rapport sur le suivi donné à cette stratégie, publié le 4 décembre 2017, la Commission précise encore : « L'UE adoptera de nouvelles mesures pour mieux coordonner les aspects intérieurs et extérieurs des actions qu'elle mène pour lutter contre la traite. La traite des êtres humains est souvent liée à d'autres types de crimes, y compris les crimes transnationaux. La Commission continuera d'encourager les autorités nationales et les agences de l'UE à considérer la traite comme une forme de criminalité organisée qui ne s'arrête pas aux frontières nationales ni à celles de l'UE, et à coopérer avec les pays tiers<sup>9</sup> ».

À l'échelle nationale, la référence à une approche globale peut être appréhendée comme le développement d'une vision globale d'un phénomène, au-delà du découpage des questions abordées en thématiques en fonction des secteurs de la politique publique. Une politique publique renvoie à différents éléments : un ensemble de mesures concrètes rassemblant des éléments d'ordre juridique, mais également des plans interministériels, des campagnes de prévention, et le soutien aux acteurs associatifs ; des décisions contraignantes, relevant de la justice ou de la police, qui permettent dans ce cas de réprimer le phénomène et d'encourager sa disparition ; des mesures s'inscrivant dans un cadre d'action, construit antérieurement ou rétrospectivement ; un public ciblé, c'est-à-dire des catégories de personnes

---

<sup>5</sup> Directive 2011/36/UE.

<sup>6</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>7</sup> Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm », 20 avril 2010, p. 6.

<sup>8</sup> « Report from the Commission to the European Parliament and the Council » - COM 2016 (267) Final.

<sup>9</sup> COM (2017) 728 final.

concernées par l'action ; la définition de buts ou objectifs à atteindre, et dans ce cas, elle vise le traitement ou l'éradication (selon les mesures) d'un phénomène<sup>10</sup>.

Une politique publique peut être élaborée suivant une logique territoriale ou une logique sectorielle. Dans la première hypothèse, l'État cherche à réguler un territoire géographique. Dans la seconde, il régule un domaine d'activité suivant une approche verticale<sup>11</sup>. Le domaine étudié s'inscrit dans cette seconde hypothèse. L'élaboration d'une politique publique va obliger à appréhender l'ensemble des domaines concernés par l'infraction de traite : incrimination, répression, accès des victimes à leurs droits (santé, justice, hébergement...), prévention, protection des règles de la concurrence... Or, ces pratiques touchent à divers secteurs de l'action publique.

Selon Clara Bourgeois<sup>12</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 il peut exister des rapports de force) ; des institutions dédiées qui témoignent de la division du travail administratif ; des idées qui correspondent à une vision du problème. Ces secteurs sont fortement institutionnalisés en France à travers l'organisation des ministères. Or, les faits de traite contreviennent à de nombreuses valeurs juridiquement consacrées : l'entrée et le séjour irrégulier violent le contrôle des frontières, les faux documents portent atteinte à la confiance publique, le blanchiment d'argent met en cause la traçabilité des transferts de fonds, les violences portent atteinte à l'intégrité du corps humain ou à la liberté d'aller et de venir des victimes, etc. De ce fait, l'infraction étudiée relève du champ de compétence de différents secteurs de l'action publique. Développer une approche globale va donc impliquer de mettre en œuvre une approche intersectorielle. Émerge donc la définition d'une méthodologie applicable dans tous les domaines associés à la lutte contre la traite des êtres humains : le développement d'interactions, de liens, de partenariats, de coopérations entre les professionnels chargés d'appliquer les normes régulant ces faits de traite des êtres humains ou entre les acteurs au contact des victimes. Cette méthodologie peut être déclinée dans différents domaines comme l'identification des victimes<sup>13</sup>, la mise en œuvre de mesures destinées à assurer le rétablissement physique, psychologique et social des personnes<sup>14</sup>, la prévention<sup>15</sup>, la collecte de statistiques<sup>16</sup>. Or, la mise en œuvre effective de cette méthodologie implique au préalable l'identification des référentiels sur lesquels repose l'action accomplie dans chacun de ces secteurs. Pierre Muller définit le référentiel comme une structure de sens : « Il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel<sup>17</sup>. »

---

<sup>10</sup> HERMAN E., *Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales*, Thèse, EHESS, 2012. Élisabeth Herman, « Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales », thèse de Sociologie, EHESS, 2012, en ligne : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01178524>.

<sup>11</sup> MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 1985, vol. 35, n° 2, p. 165-189.

<sup>12</sup> BOURGEOIS C., « Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés », 2015, p. 47.

<sup>13</sup> Article 3 du Protocole de Palerme, 10 1° et 2° de la Convention contre la traite, article 11 4° de la Directive 2011/36/UE qui associe la coopération à une identification précoce des victimes.

<sup>14</sup> Article 10, 12, 5° de la Convention 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>15</sup> Article 18 de la Directive 2011/36/UE.

<sup>16</sup> Article 19 de la Directive 2011/36/UE.

<sup>17</sup> MULLER P., « Référentiel », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-582.

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<sup>18</sup>.

Il va être démontré qu'en l'absence d'harmonisation de ces référentiels, ou *a minima* de prise de conscience des différences entre les logiques irriguant chaque secteur de l'action publique, le développement de formes de coopération risque d'être voué à l'échec. Au-delà, l'absence d'approche globale de la traite des êtres humains met en péril toute approche globale des victimes. On entend par « approche globale des victimes », un « paradigme d'intervention ancré dans une approche intersectorielle et revendiqué par les conseillers en insertion professionnelle<sup>19</sup>. » Or, les besoins de celles-ci au moment où elles s'émancipent de la relation d'exploitation obligent précisément au déploiement d'une approche globale. La traite, et plus largement le processus d'exploitation, repose en effet sur une stratégie visant l'isolement et la dépendance des victimes<sup>20</sup>. Dès lors, il est nécessaire de proposer à ces dernières, au moment où elles quittent celui – ou le groupe – qui a organisé leur exploitation, un accompagnement prenant en considération l'ensemble de leurs besoins. Un tel accompagnement n'est possible que si les acteurs relevant des différents secteurs d'action publique sont en mesure de travailler ensemble. Et un tel travail ensemble implique que les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir aient été préalablement fixés par le pouvoir politique.

L'absence de politique publique dans le domaine étudié sera mise en évidence en s'appuyant sur des données issues du projet de recherche COMPATRAITE ayant permis la réalisation de 31 entretiens auprès d'acteurs au contact des victimes, entre 2012 et 2016 sur un financement du Conseil régional d'Aquitaine. Ces entretiens, de type semi-directif, visaient notamment à identifier les interactions entre les professionnels ou plus largement entre les acteurs au contact des victimes. L'hypothèse à l'origine de ce projet était que la difficulté des acteurs à travailler ensemble pouvait avoir pour conséquence la non-application de la loi. La recherche a ainsi mis en évidence l'absence de politique publique (I) et les conséquences associées à ce constat en termes notamment de protection des victimes (II).

## **I- L'absence de politique publique**

Une politique publique repose sur un certain nombre d'éléments : textes juridiques, plans interministériels, circulaires, campagnes de prévention, public ciblé, décisions de justice, etc. Or, malgré l'énoncé dans le Plan d'action national contre la traite des êtres humains<sup>21</sup> de la volonté de faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière, force est de constater que cette affirmation est restée lettre morte. En l'absence de volonté politique expresse, la multiplicité des valeurs violées par les faits de traite provoque

---

<sup>18</sup> 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>19</sup> *Ibid.*, p. 292.

<sup>20</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>21</sup> Priorité III du Plan d'action national contre la traite des êtres humains - 2014-2016.

l'éclatement et l'absence de cohérence des mesures adoptées. Ce point ressort lorsque l'on essaie d'identifier le public ciblé par les mesures destinées à protéger les victimes de traite des êtres humains (1). De même, le corpus textuel normatif ou politique se référant à la traite s'intègre de manière cloisonnée dans deux champs distincts de l'action publique : la lutte contre les violences faites aux femmes ou de manière beaucoup plus modeste la lutte contre le travail illégal (2).

## **1-L'impossible définition du public ciblé par les mesures destinées à lutter contre la traite**

L'élaboration d'une politique publique implique que soit identifié « un public ciblé, c'est-à-dire des catégories de personnes concernées par l'action<sup>22</sup> ». Pourtant, l'absence d'homogénéité des critères permettant l'accès à des droits spécifiques en lien avec les faits subis révèle l'absence de cohérence entre les différents dispositifs existants.

Il importe dans un premier temps de cerner les faits qui caractérisent l'infraction de traite. En droit français, elle sanctionne les actes qui préparent l'« exploitation » des personnes<sup>23</sup>. Les formes d'exploitation visées sont : le proxénétisme, les agressions ou atteintes sexuelles, la réduction en esclavage, la soumission à du travail ou à des services forcés, la réduction en servitude, le prélèvement d'organes, l'exploitation de la mendicité, les conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, le fait de contraindre la victime à commettre tout crime ou délit<sup>24</sup>. Rien n'exclut donc que l'infraction soit caractérisée en droit national alors même que la victime n'a pas franchi les frontières<sup>25</sup>, même si ce n'est pas le cas dans le Protocole de Palerme qui fait de la dimension migratoire un élément constitutif de l'infraction<sup>26</sup>. Ce point va revêtir une réelle importance lorsqu'on va s'interroger sur les victimes pouvant bénéficier de droits spécifiques.

L'expression « victime de traite » désignera ici les personnes ayant subi les faits incriminés par le Code pénal. Or, il existe plusieurs fondements permettant à des victimes d'accéder à des mesures de protection. Les critères d'accès et le contenu des droits octroyés méritent donc d'être étudiés afin d'en chercher la cohérence. Mais cette tâche se révèle complexe car il n'existe pas de statut homogène justifiant l'accès à des droits spécifiques. L'étude du droit révèle la pluralité des objectifs visés par le législateur et la définition de différents moyens de les atteindre au risque que le droit perde en cohérence et en lisibilité.

---

<sup>22</sup> HERMAN E., *Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales*, op. cit.

<sup>23</sup> Article 225-4-1 du Code pénal :

« I. - La traite des êtres humains est le fait de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir à des fins d'exploitation dans l'une des circonstances suivantes :

1° Soit avec l'emploi de menace, de contrainte, de violence ou de manœuvre dolosive visant la victime, sa famille ou une personne en relation habituelle avec la victime ;

2° Soit par un ascendant légitime, naturel ou adoptif de cette personne ou par une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;

3° Soit par abus d'une situation de vulnérabilité due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, apparente ou connue de son auteur ;

4° Soit en échange ou par l'octroi d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage ».

<sup>24</sup> Article 225-4-1 du Code pénal, alinéa 2.

<sup>25</sup> Article 4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, En droit français, article 225-4-1 du CP.

<sup>26</sup> Protocole de Palerme, article 4 : « Le présent Protocole s'applique, sauf disposition contraire, à la prévention, aux enquêtes et aux poursuites concernant les infractions établies conformément à son article 5, lorsque ces infractions sont de nature transnationale et qu'un groupe criminel organisé y est impliqué, ainsi qu'à la protection des victimes de ces infractions ».

On peut donc identifier plusieurs catégories de victimes :

- les victimes qui coopèrent avec les autorités étatiques et peuvent de ce fait bénéficier d'un titre de séjour, sur le fondement de l'article L 316-1 du CESEDA
- ou
- les victimes qui invoquent des faits de traite mais ne peuvent coopérer par crainte des représailles, sur le fondement de l'article L 313-14 du CESEDA
- ou
- les femmes en situation de prostitution, sur le fondement de l'article L 121-9 du CASF
- ou
- les demandeurs d'asile, considérés comme particulièrement vulnérables lorsqu'ils sont victimes de traite, sur le fondement de l'article L 744-6 alinéa 2 du CESEDA.

Pour ce qui est des victimes qui coopèrent avec les autorités étatiques, l'article L 316-1 du CESEDA prévoit l'octroi d'une carte de séjour temporaire. Le fait d'être titulaire d'une telle carte donne accès à une dispense de taxes pour l'obtention du titre de séjour (L 311-18 du CESEDA) ; une carte de résident de plein droit si condamnation des auteurs (deuxième alinéa de L 316-1 du CESEDA) ; l'allocation pour demandeurs d'asile (L 744-9 et R 316-7 2° du CESEDA) ; un accompagnement social spécifique (R 316-7 3°) ; une protection policière en cas de danger (R 316-7 4°) ; 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 (706-3 CPP).

Les victimes françaises ou en situation régulière sur le territoire ne peuvent donc pas accéder aux droits précités puisqu'elles ne peuvent bénéficier d'une carte de séjour temporaire. Seuls ceux qui dénoncent des situations dans lesquelles l'exploitation s'est accompagnée du franchissement illégal des frontières pourront bénéficier des droits évoqués, ce qui n'englobe pas, on l'a vu, l'ensemble des faits de traite. Le double conditionnement de la protection des victimes à leur coopération avec les autorités étatiques et à l'irrégularité de leur situation au regard du séjour révèle que l'objectif législatif n'est pas d'obtenir la coopération des personnes ayant subi des faits d'exploitation, mais plus précisément la coopération de celles ayant été exploitées à l'issue de leur parcours migratoire.

Pour ce qui est des victimes qui invoquent des faits de traite mais ne peuvent coopérer par crainte des représailles, l'article L 313-14 du CESEDA leur permet en principe de bénéficier d'un titre pour motif humanitaire, à condition d'établir qu'elles craignent des représailles sur leur personne ou sur des membres de leur famille<sup>27</sup>. L'objectif serait donc la protection de celles des victimes - exploitées à l'issue de leur parcours migratoire - qui seraient « dans une situation de détresse<sup>28</sup> ». La protection est limitée à l'accès à un titre de séjour – les droits prévus pour les bénéficiaires d'un titre L 316-1 ne sont pas accessibles aux titulaires d'un titre L 313-14 -. Néanmoins, l'application de ce texte se révèle très aléatoire et rares sont les préfetures qui octroient des titres sur ce fondement<sup>29</sup>. Dans le cadre

---

<sup>27</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>28</sup> Instruction du ministère de l'Intérieur du 19 mai 2015, préc. § 4.4.

<sup>29</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., « Autonomie et protection des personnes vulnérables : le cas des femmes nigérianes se prostituant en France », <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01050850>.

d'entretiens réalisés au cours du projet COMPATRAITE, une association indiquait ne plus présenter de demande sur ce fondement en raison de l'absence de réponse octroyée par la préfecture.

Pour ce qui est des « personnes victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite aux fins d'exploitation sexuelle », la loi de « lutte contre le système prostitutionnel » du 13 avril 2016 leur donne la possibilité de souscrire un parcours de sortie de la prostitution permettant l'accès à un accompagnement et une prise en charge globale. L'entrée dans le parcours est décidée par une instance chargée d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution<sup>30</sup>. Le contenu de ce parcours est défini en fonction de l'évaluation des besoins sanitaires, professionnels et sociaux. Ce parcours ouvre droit à l'obtention d'un titre de séjour d'au moins six mois pour les personnes étrangères, d'une aide financière et d'un accès facilité à un logement social, à des soins physiques ou psychologiques, à des actions d'insertion sociale. L'objectif est donc de permettre à des personnes qui se prostituent – que ce soit librement ou non – de cesser cette pratique. Ce dispositif ne cible donc pas strictement les victimes de traite, même si certaines d'entre elles peuvent en bénéficier.

Le dernier régime de protection est celui accessible aux demandeurs d'asile. La traite émerge alors sous l'angle de l'identification de la vulnérabilité (L 744-6, alinéa 2 du CESEDA). Les demandeurs d'asile qualifiés de « vulnérables » peuvent accéder à une protection renforcée, que ce soit au stade de l'accueil ou de l'instruction de la demande d'asile<sup>31</sup>. Ils sont distingués des autres demandeurs d'asile qui bénéficient de la procédure normale. Une fois le statut de réfugié accordé, c'est le droit commun qui s'applique.

Se superposent donc trois logiques différentes. Dans la première hypothèse, la protection des victimes est sensée favoriser la répression des activités criminelles ; dans la seconde (demandeurs d'asile victimes de traite ou personnes qui invoquent un danger sans dénoncer les faits – L 313-14), la protection se justifie par la sauvegarde des droits de l'homme ; dans la dernière, c'est la diminution du nombre de personnes se prostituant qui est visée. Cette pluralité de logiques fait obstacle à la définition d'un public ciblé évoqué comme constituant l'un des critères permettant de caractériser une politique publique.

Cette diversité des régimes de protection accessible aux victimes 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. Le processus criminel est caractérisé par la commission d'actes commis « à des fins d'exploitation », selon l'expression de l'article 225-4-1 du Code pénal. Les formes d'exploitation, elles, peuvent varier. Telle n'est pourtant pas l'analyse du législateur puisqu'il n'a pas fait le choix d'harmoniser le statut juridique applicable aux personnes ayant subi de tels faits ; il a distingué les droits accessibles en fonction des formes d'exploitation. Ce point est confirmé par l'adoption entre 2003 et 2016 de nombreuses mesures se concentrant sur la forme de l'exploitation plutôt que sur le processus conduisant à cette exploitation. Cela conduit à ce que la traite relève de deux champs de politiques publiques.

---

<sup>30</sup> Article L 121-9 et s. du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>31</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 (L 744-6 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.



## 2-L'émergence de deux champs de politiques publiques

Outre l'identification d'un public ciblé, le rattachement d'une question à une politique publique peut être déduit de l'existence d'un ensemble de textes (plans d'action, cadres juridiques, circulaires ou tout autre document) définissant les objectifs ou le contenu de l'action publique. Ainsi, la traite des êtres humains relève de la lutte contre les violences faites aux femmes tout en émergeant timidement au sein de la lutte contre la fraude.

### 2.1-Violences faites aux femmes

La Circulaire de la ministre des Familles, de l'enfance et des droits des femmes du 31 janvier 2017 affirme : « *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>32</sup> ».

Il est utile de revenir à l'évolution de ce champ de l'action publique. L'expression « violences faites aux femmes » a permis de passer de la répression des viols commis dans l'espace public (fin des années 1970) pour aller sur le terrain du harcèlement au travail, avant de sanctionner les violences commises au sein du couple<sup>33</sup>. Puis, le Plan interministériel 2011-2013 de lutte contre les violences faites aux femmes a défendu une approche « totalisante » des violences faites aux femmes, en incluant en son sein la prostitution, le mariage forcé, les violences sexistes et sexuelles au travail, les mutilations sexuelles, viols et agressions sexuelles<sup>34</sup>. Enfin, le 5<sup>ème</sup> Plan de lutte contre les violences faites aux femmes (2017-2019) a ajouté la « lutte contre le système prostitutionnel » (qui comprend la traite à des fins d'exploitation sexuelle), aux éléments précédemment mentionnés<sup>35</sup>. Dès lors, relèvent désormais de cette catégorie de violences des pratiques auxquelles les personnes peuvent adhérer, mais que la loi va qualifier comme telles.

La première étape de l'absorption de la traite dans ce champ des politiques publiques remonte à la création par un décret du 3 janvier 2013<sup>36</sup> de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains auprès du ministre chargé du droit des femmes qui doit en approuver le programme de travail. La dimension interministérielle ne peut cacher les orientations que révèle le choix de cette tutelle et l'intitulé même de la mission. Par suite, différentes mesures visant les victimes de traite des êtres humains<sup>37</sup> ont été incluses dans la loi pour l'égalité réelle entre les hommes et les

---

<sup>32</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>33</sup> Sur cette classification, voir HERMAN E., *Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales*, op. cit., p. 49.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 190.

<sup>35</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 16/05/2017). 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>36</sup> Décret 2013-7.

<sup>37</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

femmes du 4 août 2014 dont l'article 1 affirme : « *l'État et les collectivités territoriales [...] mettent en œuvre une politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes selon une approche intégrée* ». C'est enfin au cours de l'année 2016 que l'absorption de la question 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<sup>38</sup>.

Ce texte qualifie de « victimes de la prostitution » 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<sup>39</sup>, c'est-à-dire dont un tiers tire profit de l'activité, 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 accessibles à celles souhaitant cesser cette activité : accompagnement social dans le cadre d'un « parcours de sortie de la prostitution<sup>40</sup> », obtention d'une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle ou bénéfice d'une autorisation provisoire de séjour de 6 mois<sup>41</sup>. Au sein des victimes de traite, ces mesures ne sont accessibles qu'à celles ayant été sexuellement exploitées. En termes institutionnels, aucune des attributions de la « Commission départementale de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle<sup>42</sup> » ne renvoie à des formes d'exploitation autres que sexuelles : organiser et coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains<sup>43</sup>. Ces mesures s'inscrivent donc dans une politique publique destinée non pas à lutter contre la traite, mais bien, contre la prostitution, définie comme une violence faite aux femmes<sup>44</sup>.

L'intégration de la traite à des fins d'exploitation sexuelle comme une catégorie de violence faite aux femmes est aujourd'hui établie. Cela a pour effet de faire obstacle à toute appréhension globale de l'infraction, puisque les mesures destinées à lutter contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle sont distinguées de celles destinées à lutter contre la traite commise à d'autres fins. C'est ainsi que la traite à des fins de travail forcé a émergé en 2016 dans le champ de la lutte contre la fraude. La forme de l'exploitation devient alors un critère déterminant le champ de politique publique concernée.

## 2.2-Lutte contre la fraude

Le Plan national de lutte contre le travail illégal adopté en 2016<sup>45</sup> se donne comme objectifs généraux de permettre une évolution du cadre normatif européen pour mieux prévenir et lutter de manière plus efficace contre les fraudes au détachement en Europe, lutter contre les fraudes complexes définies comme minant notre économie et remettant en cause notre modèle social et mettre en place une véritable stratégie concertée d'intervention et de

---

durant toute la durée de la procédure pénale, tant que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites (article 48).

<sup>38</sup> Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016. Sur ce texte, voir 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>39</sup> Articles 225-5 et s. CP.

<sup>40</sup> Articles L 316-1-1 du CESEDA et L 121-9 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

<sup>41</sup> Alinéa 3 du II de l'article L 121-9 du CASF.

<sup>42</sup> Issu du décret n° 2016-1467 du 28 octobre 2016. Voir L 121-9 du CASF et R 121-12-6 du CASF.

<sup>43</sup> L 121-9 CASF alinéa 2.

<sup>44</sup> Ce point nous semble largement regrettable. Voir LAVAUD-LEGENDRE B., « Quand le législateur se veut pédagogue - Retour sur les objectifs de la loi de lutte contre le système prostitutionnel », *op. cit.*.

<sup>45</sup> Ce texte est accessible depuis l'adresse : <https://www.economie.gouv.fr/dnl/plan-national-lutte-contre-travail-illegal-2016-2018> (consulté le 2 mai 2019).

prévention.

Ce document se focalise donc sur le respect des règles de la concurrence et ce, même s'il évoque la protection des droits fondamentaux des salariés et notamment de leur intégrité physique, 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, non-respect des salaires minimaux, non-paiement des heures supplémentaires, non-respect de la durée du travail, absence de repos minimum quotidien ou hebdomadaire, conditions d'hébergement indignes, et toutes formes d'atteinte à la dignité humaine par le travail. C'est dans ce contexte que le plan prévoit « l'adoption de modules de formation des agents de contrôle de l'inspection du travail ; 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 ; 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 ».

En outre, le 27 mars 2017 a été adoptée une loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre<sup>46</sup>. Cette loi oblige les entreprises de grande taille (voir les seuils définis à l'article L 225-102-4 – I du Code du commerce) à établir un plan de vigilance, plan qui consiste à contrôler les sociétés dépendantes économiquement (filiales directes et indirectes, sous-traitants et fournisseurs). Ce plan a vocation à être élaboré 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. On observe donc le développement d'une logique de prévention du travail forcé<sup>47</sup>.

Si cette loi revêt une réelle importance en termes de lutte contre la traite, 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 les formes contemporaines d'exploitation, et ce conformément aux orientations des institutions internationales. La nouvelle compétence des agents de contrôle de l'inspection du travail pour constater les infractions de traite des êtres humains ou encore de travail forcé ou de réduction en servitude s'inscrit dans le même mouvement<sup>48</sup>.

Si une dynamique semble amorcée, force est de constater qu'elle n'en est qu'à ses balbutiements. On peut ainsi s'inquiéter de l'absence de mise en œuvre des mesures prévues par le plan de lutte contre le travail illégal dans certaines Directions régionales des entreprises de la concurrence de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE)<sup>49</sup>. Par ailleurs, un certain nombre de données laisse à craindre que les faits de travail forcé ne soient sous-représentés par devant les juridictions pénales. En ce sens, on retiendra que 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

---

<sup>46</sup> Loi n° 2017-399.

<sup>47</sup> MOREAU M.-A., « L'évolution du combat contre le travail forcé et l'esclavage moderne », *Droit social*, 2017, p. 205.

<sup>48</sup> Article L 8112-2 du Code du travail.

<sup>49</sup> Selon un inspecteur du travail de la DIRECCTE Nouvelle Aquitaine questionné de manière informelle sur ces trois points en avril 2018, aucune de ces mesures n'avait été mise en œuvre par sa direction.

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.

En revanche, nous n'avons pu relever, lors de la consultation des sites de jurisprudence, aucune condamnation pour faits de travail forcé, servitude ou esclavage<sup>50</sup>. Ces éléments laissent à penser que les qualifications de travail illégal ou de conditions de travail contraires à la dignité cachent des situations qui pourraient relever de qualifications plus graves. Le nombre de condamnations prononcées sous la qualification de travail forcé dans un pays comme la Belgique<sup>51</sup> laisse en effet supposer que l'on ne peut déduire de l'absence de condamnations prononcées en France l'inexistence de ces situations, mais plutôt l'absence de recours à cette qualification.

Le caractère récent de ces infractions explique sans doute pour partie ce constat. Néanmoins, l'absence de priorité accordée à cette question en termes de politique publique et au-delà, de politique pénale, constitue un autre élément de compréhension. En ce sens, un inspecteur du travail de la Nouvelle Aquitaine interrogé en avril 2018 nous indiquait que cette situation pourrait s'expliquer par l'actuelle priorité de son Ministère de renforcer les contrôles des entreprises étrangères présentes sur le territoire. Cette priorité se traduit par la relégation au second plan de d'autres questions, parmi lesquelles la sanction des formes extrêmes d'exploitation. Pourtant, le 6 juin 2016 la France a ratifié le Protocole du Bureau international du travail relatif à la Convention sur le travail forcé qui 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. Ce protocole a été assorti d'une Recommandation 203 sur le travail forcé qui préconise que les membres établissent ou renforcent, « selon que de besoin, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que d'autres groupes intéressés :

- a) des politiques et des plans d'action nationaux contenant des mesures assorties de délais et fondées sur une approche soucieuse des enfants et du principe de l'égalité entre hommes et femmes pour parvenir à la suppression effective et durable du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes, par la prévention, la protection et l'accès à des mécanismes de recours et de réparation, tels que l'indemnisation des victimes, et la répression des auteurs ;
- b) les autorités compétentes telles que les services de l'inspection du travail, les institutions judiciaires et les organismes nationaux ou autres mécanismes institutionnels compétents en matière de travail forcé ou obligatoire, afin d'assurer l'élaboration, la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et plans d'action nationaux ».

Un important travail reste donc à accomplir par les autorités françaises dans ce domaine. Mais il est surtout essentiel de mesurer que ce défaut de politique publique a des conséquences très concrètes en termes d'effectivité des droits des victimes, du fait notamment de l'absence de mise en œuvre d'une approche globale de ces dernières.

---

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Selon le rapport Myria 2017, le nombre d'affaires de traite dont a été saisi le parquet 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.

## II-Les conséquences de l'absence de politique publique

L'absence de politique publique en matière de lutte contre la traite des êtres humains a d'importantes conséquences se traduisant notamment par la difficulté des acteurs, dont l'action s'inscrit dans des logiques professionnelles très différentes, à travailler ensemble (1). Il en résulte une absence de protection effective des victimes (2).

### 1-Les différentes logiques professionnelles à l'œuvre

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>52</sup>. Cette situation résulte de multiples facteurs parmi lesquels la juxtaposition de deux types de logiques définissant le rapport des professionnels avec les personnes bénéficiaires des prestations. 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>53</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>54</sup> ». La cohérence s'organise autour du besoin de la personne. Le passage de l'une à l'autre n'est évidemment pas sans conséquence sur le travail des professionnels chargés de les mettre en œuvre. En matière de suivi des personnes victimes de traite des êtres humains, certains textes définissent des régimes juridiques renvoyant à l'existence de trajectoires, d'autres appliquent une logique de parcours. Quant à l'étude des pratiques, elle va révéler qu'elles sont influencées par l'appartenance professionnelle des acteurs sollicités.

#### 1.1-Selon le régime juridique applicable

Revenir aux textes permet d'éclairer la logique qui alimente les régimes juridiques applicables aux victimes de traite. Une même victime peut dépendre de différents régimes juridiques et notamment, pour ce qui est des principaux, du régime des victimes qui coopèrent avec les autorités étatiques (L 316-1 du CESEDA) ou du régime des personnes qui souhaitent bénéficier d'un parcours de sortie de la prostitution (L 316-1-1 du CESEDA). 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 l'article L 316-1-1 renvoie à une logique d'accompagnement se traduisant par la création de parcours.

L'article L 316-1 du CESEDA prévoit, on l'a vu, l'octroi d'une carte de séjour aux victimes ayant coopéré avec les autorités étatiques et le fait d'être titulaire d'un tel document donne accès à différents droits définis notamment à l'article R 316-7 du CESEDA<sup>55</sup>. Les trajectoires des personnes sont donc dans ce cadre « prédéfinies et légitimées par des logiques réglementaires<sup>56</sup>. »

---

<sup>52</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*, 2011, p. 90.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>54</sup> FROSSARD M., « Coordination, intégration, réseaux de services », *Gerontologie et société*, 2002, 25 / n° 100, n° 1, p. 40.

<sup>55</sup> *Supra*.

<sup>56</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.

À 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, 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. » On est donc dans une logique d'accompagnement des personnes qui sont amenées à élaborer avec les professionnels, leur propre cheminement 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>57</sup>. » Méthodologiquement, les professionnels vont placer la personne au centre du processus pour élaborer des contrats, projets, parcours, projets de vie, etc., et ce même si on sait que cette manière de faire peut se révéler formelle. La mise en œuvre d'un processus d'accompagnement va obliger les professionnels à penser « 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>58</sup>. » Ainsi, le dispositif actuellement applicable 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 cette activité.

À 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 tel ou tel type de 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.

## 1.2-Selon les acteurs sollicités

Plus encore que l'application de deux logiques différentes à un même public selon que les personnes entrent dans le cadre de l'article L 316-1 ou L 316-1-1 du CESEDA, ce qui semble poser difficulté est l'importance que revêt l'origine professionnelle des acteurs au contact des victimes dans le mode de relation qu'ils mettent en œuvre avec les personnes avec lesquelles ils travaillent. En d'autres termes, les entretiens montrent que les acteurs en charge du travail social avec les personnes victimes de traite, tendent à inscrire leur travail dans une logique d'accompagnement. À l'inverse, les fonctionnaires de la préfecture, de la police et de la justice mettent en œuvre une logique de filière. Ainsi, les acteurs en charge du travail social placent 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 majoritaire 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 reconnaissance et les

---

<sup>57</sup> FROSSARD M., « Coordination, intégration, réseaux de services », *op. cit.*, p. 40.

<sup>58</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. 22.

dote d'une capacité d'action susceptible de faire sens à son tour<sup>59</sup> ». Au-delà, un 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>60</sup>. »

La lecture de l'objet associatif de certaines structures impliquées dans l'accompagnement des victimes de traite confirme ce point. Ainsi l'association IPPO (Information Prévention Proximité Orientation) qui a accompagné jusqu'en 2018 les victimes de traite sur Bordeaux, indiquait que la démarche pluridisciplinaire mise en œuvre visait 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<sup>61</sup>. De son côté, l'association RUELLE (Relais urbain d'échanges et de lutte contre l'exploitation) affiche sur son site Internet<sup>62</sup> : « 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 qu'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<sup>63</sup>. » L'option retenue consiste donc à placer la demande de la personne au cœur de la décision adoptée, plutôt que de lui imposer un choix – qui risque de se traduire par l'absence d'hébergement – au nom du respect d'une trajectoire prédéfinie. 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 de Bordeaux indique : « Pour nous les dossiers fondés sur l'article L 316-1 sont assez simples. Nous nous en remettons à l'appréciation de la police. Nous ne demandons pas à consulter les dépôts de plainte. S'ils 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<sup>64</sup>. » 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, il n'y a pas de titre. Aucune place n'est laissée dans ce cadre à une évaluation personnalisée des besoins, de la gravité des faits subis, du sérieux du projet de la personne. Dans le cadre de l'appréciation des demandes de titres fondées sur l'article L 313-14, l'instruction du 19 mai 2015 laisse aux fonctionnaires de la préfecture une marge d'appréciation plus importante : « Je vous rappelle qu'il convient de prêter une attention toute particulière aux situations de détresse des victimes des infractions de traite ou de proxénétisme en situation irrégulière qui ne coopèrent pas par crainte de représailles sur leur personne ou celle de membres de leur famille et qui sont identifiées comme telles par les

---

<sup>59</sup> CHERONNET H., « Parcours : catégorie de l'action publique et/ou outil pour le travail éducatif ? », *Les Cahiers dynamiques*, 2016, n° 67, p. 22.

<sup>60</sup> BOUQUET B. et P. DUBECHOT, « Parcours, bifurcations, ruptures, éléments de compréhension de la mobilisation actuelle de ces concepts », *op. cit.*, p. 19.

<sup>61</sup> Voir la page « C'est quoi ? » depuis le site [www.ippobordeaux.fr](http://www.ippobordeaux.fr), consulté le 15 mars 2018. Ce site a depuis été supprimé.

<sup>62</sup> [www.associationruelle.org](http://www.associationruelle.org), consulté le 10/02/2018.

<sup>63</sup> Entretien avec l'éducatrice de l'association RUELLE, réalisé dans le cadre du projet COMPATRAITE.

<sup>64</sup> Entretien réalisé dans le cadre du projet COMPATRAITE.

services de police ou les unités de gendarmerie. Dans cette hypothèse, vous pourrez faire usage des dispositions de l'article L 313-14 du CESEDA en tenant compte des éléments permettant de caractériser leur situation de victime et des circonstances humanitaires particulières<sup>65</sup> ».

Néanmoins, la fonctionnaire rencontrée indique à propos de cette catégorie de demandes : « Nous avons moins de dix demandes fondées sur le titre 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<sup>66</sup> ».

La Préfecture évalue donc les demandes de titres L 313-14 suivant une logique restrictive. On peut pourtant envisager deux manières d'aborder ces dossiers : situer la demande de la personne dans son parcours de vie, en évaluant les éléments expliquant qu'elle ne puisse pas déposer plainte au regard de l'ensemble de l'histoire de la personne (tout en sollicitant l'appréciation des services de police pour évaluer que la personne est bien victime), ou bien n'évaluer la situation de détresse liée à l'incapacité de déposer plainte qu'au regard de la gravité des menaces directement liées aux faits subis. L'appréciation porte alors principalement sur les éléments objectifs justifiant l'impossibilité de déposer plainte. Le professionnel interrogé retient la seconde option. Pour en revenir à l'articulation proposée, cette option renvoie à une logique de filière conduisant à évaluer les demandes des personnes en appliquant une grille de lecture prédéfinie : le principe étant le dépôt de plainte, l'appréciation de la demande porte principalement sur les éléments expliquant l'incapacité à déposer plainte et non sur l'ensemble du parcours de la personne – voire sur l'évaluation de cette incapacité au regard du parcours de la personne.

Les propos d'un fonctionnaire de l'OFII illustrent cette même logique : « Le rôle de l'OFII en matière d'asile peut être défini de la manière suivante : enregistrement et 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<sup>67</sup> ».

Il ne s'agit donc pas ici pour les professionnels d'élaborer avec les victimes un parcours, ni d'évaluer leur demande au regard du contexte et de l'histoire de la personne, mais de leur proposer d'intégrer un cheminement prédéterminé par la loi ou le règlement. À partir de là, on comprend que l'application de logiques différentes par des acteurs qui sont obligés d'interagir car ils sont au contact de mêmes personnes va poser des difficultés. L'articulation entre ces deux approches met en évidence le besoin d'un acteur, que l'on peut qualifier de « chef d'orchestre » ou de « 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

---

<sup>65</sup> Instruction du 19 mai 2015, n° NOR INTV1501995N.

<sup>66</sup> Entretien réalisé dans le cadre du projet COMPATRAITE.

<sup>67</sup> Entretien réalisé dans le cadre du projet COMPATRAITE.



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>68</sup> ».

Or, en l'absence de définition d'une politique publique sur la traite des êtres humains un tel acteur n'existe pas réellement, ce qui constitue un des éléments expliquant les difficultés identifiées dans la mise en œuvre d'un réel « travail ensemble ».

## 2-L'absence de protection effective des victimes

Les éléments qui précèdent soulignent les difficultés générées en termes théoriques par l'absence de politique publique sur la traite. Ces difficultés se traduisent en termes d'effectivité de la protection des victimes. À l'échelle individuelle, une approche globale centrée sur la personne, soit une « vision théorique qui conduit à percevoir l'individu dans sa globalité<sup>69</sup> », oblige à un accompagnement qui porte sur l'ensemble des besoins de l'individu. Il implique la mise en place de dispositifs de coordination facilitant l'accès à des services qui relèvent d'institutions distinctes. L'article 12 de la Convention contre la traite détaille ces besoins de la manière suivante : conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance, hébergement convenable et sûr, assistance psychologique et matérielle, accès aux soins médicaux d'urgence, aide en matière de traduction et d'interprétariat, conseils et informations, notamment juridiques, assistance dans la procédure, accès à l'éducation pour les enfants. Or, l'absence de dispositif de coordination, mais également d'un chef de file ou même de principes définissant les priorités devant être mises en œuvre fait obstacle à la mise en œuvre de ce travail. Dès lors, le défaut de politique publique contre la traite se traduit par l'absence d'accompagnement global des personnes. Pour le montrer, on peut identifier le non-respect des conditions favorisant les relations entre acteurs au contact des victimes et l'absence de dispositif d'accueil des victimes dans l'attente de la stabilisation de leur situation administrative.

### 2.1-Les échanges entre acteurs au contact des victimes

L'existence de relations de coopération entre les acteurs au contact des victimes de traite est un élément incontournable de la mise en œuvre d'un accompagnement global des personnes du fait de l'éclatement des mesures destinées aux personnes ayant subi des faits de traite. L'accès à chacun des droits prévus par la loi relève en effet d'un acteur différent et implique la transmission de différentes informations. On en tiendra pour preuve le déroulement de la procédure en vue de l'octroi d'un titre de séjour<sup>70</sup>. La victime identifiée par une association va être mise au contact des services enquêteurs pour qu'elle dépose plainte. Ces derniers, après l'avoir reçue, vont transmettre une attestation à la préfecture confirmant la réalité et l'utilité du témoignage. La victime doit justifier de son identité (extrait d'acte de naissance ou passeport). Si elle n'en dispose pas, elle doit se tourner vers son ambassade. Sur la base de ces éléments, un récépissé va pouvoir lui être remis, récépissé qui va lui être demandé pour accéder dans la majeure partie des cas à un hébergement. Ces démarches vont prendre bien souvent plusieurs jours, quand ce n'est plusieurs semaines, et mobiliser de nombreux acteurs qui vont de fait devoir « travailler ensemble » chaque fois qu'une difficulté va se présenter dans l'enchaînement des démarches tel que décrit précédemment. Or, deux

---

<sup>68</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>69</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. 292.

<sup>70</sup> Instruction du 19 mai 2015, n° NOR INTV1501995N.

conditions sont nécessaires à la mise en œuvre de telles interactions : l'intérêt et la confiance<sup>71</sup>. 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 d'intérêts institutionnels.

On comprend alors que l'absence de politique publique a des conséquences sur les relations entre les acteurs au contact des victimes de traite. En l'absence de définition d'objectifs communs et de vision globale du problème à traiter, les acteurs étatiques n'ont pas d'intérêt spécifique à coopérer sur des cas particuliers. Or, il s'agit de dossiers quantitativement peu nombreux, mais chronophages, du fait précisément de leur faible nombre et de la technicité requise pour appliquer des règles spécifiques. Au regard de l'ensemble des situations à traiter, il est donc tentant d'apporter une réponse minimale aux dossiers de traite ce qui peut freiner l'avancement de situations complexes. 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. Là encore, l'absence de définition d'objectifs communs fait obstacle à l'émergence d'une synergie commune. Parce que la traite est au carrefour de différents champs de politiques publiques, les différents acteurs impliqués ont des objectifs propres : protection des frontières, répression, défense des droits de l'homme, lutte contre la fraude documentaire, etc. L'absence de consensus, ou au moins d'harmonisation quant aux objectifs, fait obstacle à l'instauration d'une relation de confiance.

C'est dans ce contexte que chaque acteur répond aux attentes de son institution dans une logique propre, cloisonnée, sans que ne soit prise en considération une approche commune de ce qu'implique la lutte contre la traite des êtres humains. La volonté de contrôler les migrations en limitant le nombre de titres de séjour peut conduire à une application rigoriste des critères qui entrave donc la possibilité pour les victimes de traite de bénéficier d'une protection, ce qui est pourtant un autre objectif juridiquement validé. Pour ne prendre qu'un exemple, on peut être confronté à cette situation lorsqu'une victime doit justifier de son identité en fournissant soit un extrait d'acte d'état civil, soit une attestation consulaire. Dans un certain nombre de cas, les personnes peuvent ne pas pouvoir fournir d'acte d'état civil – parce que les autorités du pays d'origine ne sont pas en mesure de le transmettre ou parce que la naissance n'a pas été déclarée -. Quant à l'attestation consulaire, elle implique de justifier de sa situation auprès de son ambassade, ce qui dans certaines situations spécifiques peut être dangereux – certaines autorités peuvent être pour parties informées, si ce n'est complices de certaines pratiques d'exploitation. La stricte application des critères peut donc générer une mise en danger de la personne ou l'inciter à trouver des solutions illégales pour fournir les documents demandés – via notamment la fourniture de faux extraits d'actes de naissance. Seule une concertation entre les acteurs travaillant sur ces situations pourrait donc permettre de surmonter ces difficultés.

Les exemples de ce type pourraient être multipliés. Une association rencontrée dans le cadre du projet COMPATRAITE rapporte ainsi que la plupart des enquêteurs ouvrent un dossier de traite sans mise en contact direct de la victime avec l'association spécialisée dans l'accompagnement de ce public. Cette pratique limite la possible création d'un lien de

---

<sup>71</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.

confiance entre l'association et la victime et l'intégration de cette dernière dans un dispositif de protection.

De telles pratiques qui illustrent l'absence de « travail ensemble » mettent en échec la mise en œuvre d'une approche globale de la victime. Le défaut de politique publique consacrée à la traite se traduit également par l'absence de dispositif d'urgence.

## 2.2-L'absence de dispositif d'urgence

On sait qu'au moment où une personne victime de faits de traite parvient à s'extraire d'une situation d'exploitation, elle va se retrouver démunie, sans hébergement, sans papiers, sans ressources, sans relations amicales susceptibles de l'aider, etc. Cet état de fait résulte très directement de la relation d'exploitation qui repose sur l'isolement et l'organisation délibérée de la dépendance de la victime<sup>72</sup>, isolement et dépendance sans lesquels la victime ne se soumettrait pas aux exigences de celui qui l'exploite. Il est, dans ce contexte, essentiel que la victime puisse immédiatement être mise en sécurité : accès à un hébergement qui ne soit pas à proximité immédiate du lieu d'exploitation, absence de menace d'expulsion dans l'attente de la régularisation de sa situation, bénéfice d'une aide alimentaire, etc. Or, en l'état, plusieurs jours, si ce n'est plusieurs semaines, sont souvent nécessaires pour que les personnes accèdent à la protection sollicitée. Cette situation met en échec une partie de l'accompagnement proposé puisque certaines victimes vont disparaître dans la nature avant d'avoir pu s'émanciper de la relation d'exploitation.

Différents exemples rapportés dans le cadre du projet COMPATRAITE révèlent ce qui précède.

Un jeune majeur entre en contact avec une association peu de temps après sa majorité. Originaire d'Europe de l'Est, il explique avoir été contraint à mendier durant plusieurs années et décide de déposer plainte. Il reste hébergé avec d'autres victimes, dans l'appartement du chef de réseau qui l'a recruté. Ce dernier est détenu en maison d'arrêt. L'association sollicite la Maison départementale de la solidarité et de l'insertion (MDSI) en vue d'une « prise en charge jeune majeur ». Un mois après avoir formulé la demande, l'association présente la situation de ce jeune devant la commission technique de la MDSI. Quelques jours après, une assistante sociale rencontrera ce garçon. Au cours de cet entretien, ce dernier manifestera clairement le souhait de quitter la bande avec laquelle il évolue. L'assistante sociale sollicitera le 115 pour une place d'hébergement d'urgence, sans succès. Une semaine après, l'inspectrice du Conseil général refuse une prise en charge de ce garçon, au motif qu'il « n'était pas inscrit dans des démarches d'insertion professionnelles ». Durant les semaines qui suivent, ce garçon et l'association solliciteront plusieurs fois le 115 sans succès.

En parallèle, l'association alerte la Préfecture et une élue sur le non-respect de la loi en matière de protection des victimes de traite des êtres humains et d'accès à un hébergement. Un rendez-vous est alors proposé au Centre communal d'action sociale (CCAS). Au cours de cette même période, des policiers contrôlent ce jeune dans la rue. Ils sont étonnés de voir qu'aucune solution d'hébergement ne lui a été proposée. Ils contactent eux-mêmes le 115 qui n'a pas de solution. Ils prennent alors contact avec le CCAS qui financera deux nuits d'hôtel. Lors du rendez-vous avec le CCAS, une demande d'hébergement en CHRS est envoyée au

---

<sup>72</sup> LAVAUD-LEGENDRE B., « De l'identification à la qualification de la traite », *op. cit.*

Service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO). La demande sera classée comme prioritaire, mais aucune place ne peut être proposée.

C'est également à la même période que ce garçon sera orienté vers la mission locale. Malheureusement, ne bénéficiant d'aucune prise en charge par la Sécurité sociale, rien ne peut lui être proposé, ni contrat, ni stage, ni cours de français intensif. L'association accompagne ce garçon auprès de la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) afin de voir si son dossier pourrait être traité en urgence, mais il ne remplit pas les critères justifiant un traitement prioritaire. Le CCAS est prêt à financer un hébergement (type Auberge de jeunesse), sous réserve que le jeune signe un contrat avec la Mission locale. Cependant ce contrat est suspendu à l'attribution d'une Sécurité sociale. À cette date, l'association a perdu contact avec ce garçon. Deux ans après avoir pris contact avec l'association, il n'a pas témoigné lors du procès de ceux qui l'avaient exploité.

De même, on retiendra le cas d'une jeune femme maghrébine ayant quitté une situation d'esclavage domestique. Contacté par l'association qui l'a reçue, le SIAO l'oriente vers une place d'hébergement d'urgence dans la ville dans laquelle elle se trouve – une ville de taille moyenne. Un rendez-vous avec les services enquêteurs avait été pris pour le surlendemain. Mais dès le lendemain de son arrivée, elle est repérée par des amis de ceux qui l'ont exploitée qui sont venus immédiatement la récupérer. La situation d'exploitation s'est donc poursuivie plusieurs mois avant qu'elle ne puisse à nouveau s'échapper.

Ces deux exemples révèlent que l'absence de mise à l'abri immédiate des personnes ayant été exploitées met en échec l'ensemble du dispositif de lutte contre la traite. Indépendamment de la violation des droits individuels des personnes en cause, l'absence de protection effective des victimes fait obstacle à une action contre la traite des êtres humains comprenant la répression de ces pratiques. En l'état, l'accès de la victime aux droits est conditionné non seulement par sa coopération avec les autorités étatiques, mais également par la capacité de la personne à prouver son identité ou encore par la disponibilité de places d'hébergement. Or, chacune de ces étapes se révèle particulièrement aléatoire. Il est fréquent, on l'a vu, que précisément les auteurs de l'exploitation soustraient aux victimes tout document de nature à établir leur identité. Dès lors durant le temps nécessaire à la validation du principe du bénéfice d'un titre de séjour, l'absence de dispositif spécifique fait que dans bien des cas, rien ne lui est effectivement proposé. Au-delà, l'existence de places disponibles dans les lieux d'hébergement conditionne la réalité de la mise à l'abri.

La mise en place d'un mécanisme national d'orientation serait un élément qui pourrait permettre de surmonter ces difficultés. Elle pourrait notamment fluidifier les relations entre les acteurs et de faciliter la recherche de solutions en favorisant des lieux d'échange et de dialogue sur des situations individuelles. Le Comité des parties à la Convention contre la traite du Conseil de l'Europe l'a rappelé dans son rapport suite à la visite de la France par le GRETA. Parmi les mesures nécessitant une action immédiate qui devaient être mises en œuvre avant le 15 octobre 2018, on retiendra : *« 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>73</sup> »*.

Conclusion

---

<sup>73</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.

Les éléments qui précèdent montrent que l'absence de protection immédiate de la victime comprend le risque que les victimes ne puissent contribuer à la condamnation des auteurs, que ce soit via la dénonciation des faits ou le témoignage, lors de la phase de jugement. L'absence d'approche globale de la traite a donc des conséquences également sur la répression des faits. Cet état de fait est contraire aux textes juridiques et recommandations qui exhortent les États à mettre en œuvre une approche globale de la traite et au-delà des victimes. Le Document d'orientation du groupe inter-institutions de coordination contre la traite des personnes indique : « Là où la protection des victimes n'est pas prioritaire, leur témoignage sera moins fiable et leur désir de témoigner moins probable<sup>74</sup>. » Un document de travail de la commission du 17 octobre 2008 formule la même réalité en retenant l'angle inverse : « Les chiffres révèlent que, dans les pays où de 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>75</sup> ».

Dans l'arrêt « Rantsev contre Chypre et la Russie », la Cour européenne des droits de l'homme rappelle au titre des principes généraux présidant à l'appréciation du respect de l'article 4 prohibant le travail forcé : « La Cour observe que le Protocole de Palerme et la Convention contre la traite du Conseil de l'Europe soulignent l'un comme l'autre la nécessité d'adopter une approche globale pour lutter contre la traite en mettant en place, en plus des mesures visant à sanctionner les trafiquants, des mesures de prévention du trafic et de protection des victimes. Il ressort clairement des dispositions de ces deux instruments que les États contractants, parmi lesquels figurent tous les États membres du Conseil de l'Europe, ont estimé que seule une combinaison de mesures traitant les trois aspects du problème pouvait permettre de lutter efficacement contre la traite [...] L'obligation de pénaliser et de poursuivre la traite n'est donc qu'un aspect de l'engagement général des États membres à lutter contre ce phénomène. La portée des obligations positives découlant de l'article 4 doit être envisagée dans le contexte plus large de cet engagement<sup>76</sup> ».

L'interdépendance entre les différents aspects de la lutte contre la traite est unanimement affirmée. Elle ne peut se faire sans la définition d'une politique publique créant les conditions rendant possible un réel travail ensemble entre les différents acteurs impliqués. Les enseignements tirés de l'expérience de pays voisins le confirment. Ainsi, Jean-François Minet indique à propos de la Belgique : « De façon générale, on remarque que le système permet la prise en charge de victimes des différentes formes d'exploitation. En particulier, depuis plusieurs années, on constate que le nombre de nouveaux accompagnements en matière d'exploitation économique dépasse les cas d'exploitation sexuelle<sup>77</sup>. »

La nécessité de mettre en œuvre une approche globale de la lutte contre la traite mais également une approche globale des victimes est donc unanimement affirmée tant au niveau politique que juridique. Les éléments d'analyse proposés et les expériences des pays voisins en confirment, si besoin était, la nécessité. Seule l'existence de d'autres priorités explique

---

<sup>74</sup> Groupe interinstitutions de coordination de la traite des personnes, « The international legal framework concerning trafficking in persons », Cadre juridique international de la lutte contre la traite des personnes, 2012.

<sup>75</sup> COM(2008) 657 final.

<sup>76</sup> CEDH, « Rantsev contre Chypre et la Russie », 7 janvier 2010, Requête n° 25965/04, § 284.

<sup>77</sup> MINET J-F., « Le mécanisme d'orientation national des victimes de traite des êtres humains en Belgique et la collaboration entre les intervenants », dans cet ouvrage.

l'inaction actuelle des pouvoirs publics en France dans le domaine de la lutte contre les formes les plus graves d'exploitation de l'homme par l'homme. On ne peut que le regretter.

## Bibliographie

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*, 2011.

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.

CHERONNET H., « Parcours : catégorie de l'action publique et/ou outil pour le travail éducatif ? », *Les Cahiers dynamiques*, 2016, n° 67, p. 22.

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.

FROSSARD M., « Coordination, intégration, réseaux de services », *Gerontologie et société*, 2002, 25 / n° 100, n° 1, p. 35-48.

HERMAN E., *Féminisme, travail social et politique publique. Lutter contre les violences conjugales*, Thèse, EHESS, 2012.

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., « La force normative des textes internationaux consacrés à la protection des victimes de la traite des êtres humains », *RTDH*, 2011, p. 875-900.

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.

MOREAU M.-A., « L'évolution du combat contre le travail forcé et l'esclavage moderne », *Droit social*, 2017.

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.

PETIN J., *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, Thèse de Doctorat en Droit, Pau et pays de l'Adour, Bayonne, 2016.