



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

A - 2019 - 7

AVIS SUR LE 2ND PLAN D'ACTION NATIONAL CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS (2019-2021)

19 NOVEMBRE 2019



L'Avis sur le 2nd plan d'action national contre la traite des êtres humains (2019-2021)
a été adopté à l'unanimité (avec une abstention)
lors de l'Assemblée plénière du 19 novembre 2019.

RÉSUMÉ

Le 18 octobre 2019, le Gouvernement a présenté le second plan d'action national contre la traite des êtres humains (2019-2021), attendu depuis près de trois ans. Ce document ne répond pas aux attentes de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), rapporteur national indépendant sur la question. Cette dernière rappelle l'importance primordiale de la création d'un véritable mécanisme national pour l'identification et l'accompagnement des victimes de traite et d'exploitation, qui doit être au cœur de la stratégie française de prévention et de lutte contre ce phénomène. Elle souligne également que des écueils structurels majeurs font obstacle à toute application concrète de ce plan d'action national : sans calendrier ni budget, sa mise en œuvre est en effet illusoire. La CNCDH recommande donc vivement que le comité de coordination prévu par le plan se réunisse dans les plus brefs délais et définisse un plan stratégique annuel comprenant des échéances précises, des mesures détaillées, des indicateurs de suivi, un coût identifié par mesure et une source de financement dédiée.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	3
Identifier et protéger les victimes : l'indispensable création d'un mécanisme de référence national conforme aux engagements internationaux de la France	6
Améliorer la coordination et définir les moyens de mise en œuvre du second plan d'action national (2019-2021)	7
Pérenniser la recherche pour mieux informer l'action publique sur la traite et l'exploitation des êtres humains	9
Synthèse des recommandations	11

Près de trois ans après la fin de la période de mise en œuvre du premier plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016), le Gouvernement a présenté, le 18 octobre 2019, le second plan d'action national (2019-2021) à l'occasion de la journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) avait rendu le 6 juillet 2017, en sa qualité de rapporteur national indépendant, une évaluation de la mise en œuvre du premier plan¹. Elle y soulignait notamment que les actions entreprises n'étaient pas à la hauteur des objectifs poursuivis. De très nombreuses mesures du plan n'avaient été appliquées que partiellement, ou pour beaucoup, pas appliquées du tout. Dans un contexte où de nouvelles formes d'exploitation se développent du fait notamment d'internet et des migrations forcées, la CNCDH regrette que l'élaboration du nouveau plan ne se soit pas suffisamment reposée sur cette évaluation, qui visait à conseiller le Gouvernement dans son élaboration et à en faire une véritable stratégie. La CNCDH présente aujourd'hui un avis sur le second plan d'action national, notamment au regard des recommandations qu'elle avait formulées en 2017, et des standards européens et internationaux en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

La CNCDH regrette le manque d'ambition de certaines mesures du document présenté le 18 octobre 2019, parfois directement reprises du précédent plan, y compris à la baisse dans certains cas. L'heure étant à la mise en œuvre du plan, la CNCDH considère que l'amélioration des mesures proposées doit être définie dans le cadre du comité de coordination et en collaboration systématique avec les organisations associatives et syndicales. La CNCDH recommande également de se reporter aux travaux qu'elle a publiés depuis 2017, et dans lesquelles elle s'est prononcée sur les orientations qu'elle estime nécessaires pour prévenir et lutter efficacement contre la traite et l'exploitation des êtres humains². Si le contenu du plan ne répond pas entièrement à ses attentes, la CNCDH réitère néanmoins le caractère urgent de sa mise en œuvre. C'est pourquoi la CNCDH propose une analyse des écueils structurels du plan qui représenteront à son sens des barrières majeures à son application concrète.

1. CNCDH, *Évaluation du plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016)*, 6 juillet 2017. Accessible en ligne : www.cncdh.fr/fr/publications/evaluation-du-plan-daction-national-contre-la-traite-des-etres-humains-2014-2016

2. Communiqué de presse : *Traite des êtres humains - Enfin un nouveau plan d'action national après trois ans d'attente* (18 octobre 2019) <https://bit.ly/2BRilZF> ; Communiqué de presse : *Lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains : le gouvernement doit agir !* (10 mai 2019) <https://bit.ly/31VFip1> ; Déclaration adoptée le 2 octobre 2018 *Lutte contre la traite des êtres humains : pour une politique à la hauteur des enjeux, impliquant la société civile* <https://bit.ly/2NnbigA> ; Communiqué de presse : *La CNCDH alerte sur l'urgence qu'un nouveau plan national de lutte contre la traite des êtres humains soit adopté* (20 mai 2018) <https://bit.ly/2pXSJa0> ; Communiqué de presse : *Lutte contre la traite des êtres humains : Se souvenir et commémorer sont essentiels. Agir au quotidien est indispensable* (10 mai 2018) <https://bit.ly/2oq91IU> ; Communiqué de presse : *Lutte contre la traite des êtres humains : il est urgent que le gouvernement se mobilise* (22 janvier 2018) <https://bit.ly/3492m58> ; CNCDH, *La traite des êtres humains : les idées reçues t'aveuglent, ouvre les yeux!* (2017, réédition 2019) Accessible en ligne : <https://bit.ly/2pIGIRK>

IDENTIFIER ET PROTÉGER LES VICTIMES : L'INDISPENSABLE CRÉATION D'UN MÉCANISME DE RÉFÉRENCE NATIONAL CONFORME AUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE

La CNCDH considère qu'un véritable mécanisme de référence national pour l'accueil, l'identification et l'accompagnement des victimes doit être au cœur de la stratégie de prévention et de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains. Il doit permettre à toute personne potentiellement en contact avec une victime (que cette personne relève de la police, de la justice, de l'inspection du travail, de l'enseignement, de la santé...) de la repérer et lui permettre d'être identifiée. Il doit aussi permettre de collecter les signalements effectués par des associations ou des personnes témoins de telles maltraitances et d'en assurer le suivi. Actuellement, l'identification des victimes est uniquement possible par les services de police, et par ceux de l'inspection du travail depuis la loi du 13 avril 2016. Comme le rappelle le plan, « aucun indicateur commun d'identification n'a été défini à ce jour entre les administrations et les associations spécialisées. Or, l'identification est un processus complexe qui nécessite de s'appuyer sur des indicateurs définis et partagés entre tous les acteurs ». Bien que la mesure 16 du plan prévoit la « mise en place d'un mécanisme national de référence », le contenu de cette dernière ne reflète absolument pas l'ambition d'un tel mécanisme, comme préconisé par la *Convention de Varsovie* (2005, Conseil de l'Europe)³ et la directive 2011/36/UE⁴. Le plan propose simplement la publication d'une circulaire interministérielle à l'intention des autorités judiciaires et administratives, comportant une liste d'indicateurs d'identification des victimes et un « *rappel des rôles et attributions de chacun pour la mise en œuvre de l'action publique* ». Cette circulaire interministérielle ne peut constituer à elle seule un « mécanisme national », ne pourra pas garantir un égal accès aux droits pour toutes les victimes sans discrimination, ni rendre effectifs les parcours de sortie de traite et d'exploitation des êtres humains sous toutes ses formes. C'est pourquoi la CNCDH recommande à nouveau la création d'un véritable mécanisme de référence national.

Ce mécanisme permettrait, aussi, d'informer plus largement l'action publique, et d'assurer un accès effectif aux droits, notamment en matière de séjour et d'hébergement. D'abord, par le biais de l'identification et de l'orientation des victimes, ce mécanisme rendrait possible l'évaluation des besoins en hébergement spécialisé, favoriserait la mise en place de solutions adaptées et ainsi éviterait le problème de captation de places d'hébergement pour les victimes de traite des êtres humains au détriment d'autres publics vulnérables, en l'occurrence les demandeurs d'asile, comme le sous-tend la mesure 24. Ensuite, en s'appuyant sur la véritable mise en place de « référents traite des êtres humains » dans les préfectures et sur la structuration de ce réseau de référents, qui sont des obligations des préfectures, le mécanisme permettrait de renforcer la délivrance effective d'un titre de séjour pour les

3. *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains* du 16 mai 2005 <https://rm.coe.int/1680083731>

4. *Directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:FR:PDF>

victimes de toutes formes de traite, comme le prévoit le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

Recommandation n°1 : Un mécanisme de référence national doit être créé, pour l'identification et l'accompagnement des victimes de traite et d'exploitation des êtres humains, qui permette l'identification des victimes, l'évaluation des besoins notamment en termes d'hébergement spécialisé pour les victimes de traite des êtres humains ; et d'assurer un accès effectif aux droits, notamment au regard du séjour.

AMÉLIORER LA COORDINATION ET DÉFINIR LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DU SECOND PLAN D'ACTION NATIONAL (2019-2021)

Ce second plan réaffirme le rattachement de la coordination de la lutte contre la traite des êtres humains à la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et de la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof), et par extension au Secrétariat d'Etat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations. La simple désignation, dans le plan, de ministères pilotes et partenaires pour chaque mesure ne suffit pas à assurer une coordination efficace et une approche transversale de la traite des êtres humains qui recouvre de multiples formes au-delà de l'exploitation sexuelle et de l'exploitation des femmes.

Comme elle l'indiquait déjà dans son évaluation de 2017, la CNCDH estime que doit être créée une instance interministérielle spécifiquement et uniquement dédiée à la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains. Afin d'assurer un portage politique fort de la lutte contre ce phénomène criminel parfois invisible et souvent impuni, d'asseoir son caractère pleinement interministériel, et d'assurer la prise en compte de toutes les formes d'exploitation, cette instance interministérielle doit être rattachée au Premier ministre.

Recommandation n°2 : Une instance interministérielle spécifiquement dédiée à la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains sous toutes ses formes doit être créée et rattachée au Premier ministre, pour assurer la coordination effective de la mise en œuvre du plan et de la prévention et lutte contre ce phénomène.

La présentation de ce second plan intervient près de trois ans après la fin du précédent, et au quatrième trimestre de l'année 2019, censée voir commencer sa période d'application. Le plan ne contient par ailleurs aucune indication de calendrier. La CNCDH estime qu'il est urgent de le rendre opérationnel : le comité de coordination chargé du suivi de sa mise en œuvre doit donc se réunir dans les plus brefs délais dans ce but. Afin d'assurer une véritable mission de suivi de l'application du plan, comme le prévoit la mesure 36, le comité de coordination devra se réunir au moins deux fois par an. Dès sa première réunion

de 2019, cette instance doit établir un programme de travail annuel déclinant de manière détaillée les mesures du plan à mettre en œuvre sur l'année en cours et leurs moyens de mise en œuvre, sous forme de plan stratégique annuel. Ce dernier doit contenir le calendrier des réunions du comité de coordination, le calendrier d'application des mesures détaillées du plan, des indicateurs de suivi, le coût de mise en œuvre et la source de financement dédiée. Ce plan constituera un outil indispensable à la mission de suivi du comité de coordination, et à celle d'évaluation de la CNCDH.

Recommandation n°3 : Le comité de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains doit être réuni dans les plus brefs délais, puis au moins deux fois par an afin d'assurer un suivi effectif de la mise en œuvre du plan comme le prévoit la mesure 36 de ce dernier. Il doit inclure des personnes victimes de la traite ainsi qu'une représentation syndicale, absentes du précédent comité de coordination. Le calendrier de ces réunions doit être défini lors de la première réunion et inscrit dans un plan stratégique annuel.

Recommandation n°4 : Le comité de coordination doit se doter d'un plan stratégique annuel – et ce, pour chaque année de la période d'application du plan – déclinant la mise en œuvre du plan d'action national sur un calendrier d'un an avec des échéances précises, des mesures détaillées, des indicateurs de suivi, un coût identifié par mesure et une source de financement dédiée et identifiée.

Le financement du plan, et plus largement celui de la prévention et de la lutte contre la traite des êtres humains, reste un écueil majeur que la CNCDH avait clairement dénoncé dans son évaluation de 2017. Aucune mesure ne présente d'éléments budgétaires, qu'il s'agisse de son coût ou de sa source de financement. Le plan se contente d'indiquer que « le financement sera assuré par plusieurs programmes budgétaires de l'Etat et par le fonds de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) ». L'approche transversale que reflète la répartition des rôles entre ministères suppose cependant d'identifier les actions budgétaires afférentes aux mesures que chacun pilote. En l'état actuel, la mise en œuvre du plan est illusoire, et l'évaluation des dépenses qui seront éventuellement engagées pour sa mise en œuvre devient particulièrement difficile. A défaut de créer une nouvelle action budgétaire mentionnant explicitement la traite des êtres humains et dédiée à celle-ci, la CNCDH appelle à identifier celles qui, pour chaque ministère, ont vocation à contribuer à l'application des mesures du plan dont ils ont la charge.

La CNCDH déplore d'ailleurs que l'action budgétaire n°15 dédiée à la « prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains », créée en 2014 concomitamment au premier plan d'action national, ait été supprimée en 2019. Si la CNCDH n'était pas favorable à une action budgétaire entretenant la confusion entre lutte contre la prostitution et lutte contre la traite des êtres humains, elle considère néanmoins que sa suppression sans solution de remplacement pose problème non seulement symboliquement, mais surtout du point de vue de la mise en œuvre, du suivi, de l'évaluation et de la redevabilité vis-à-vis du plan.

Recommandation n°5 : Le coût des mesures du plan doit être évalué, les actions budgétaires dont elles dépendent identifiées, fléchées et dotées financièrement en conséquence. Ces éléments doivent figurer dans le plan stratégique annuel.

Recommandation n°6 : Une action budgétaire propre à l'instance interministérielle de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains que la CNCDH appelle de ses vœux doit être créée. Cette action doit englober le budget de fonctionnement de cette instance et un budget d'intervention⁵.

PÉRENNISER LA RECHERCHE POUR MIEUX INFORMER L'ACTION PUBLIQUE SUR LA TRAITE ET L'EXPLOITATION DES ÊTRES HUMAINS

La connaissance sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France, et *a fortiori* les données statistiques, demeure insuffisante. Si depuis 2015 un groupe de travail réunit les services des ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Direction générale des étrangers en France ainsi que de la Direction générale du travail dans l'objectif d'harmoniser les données, ces dernières demeurent partielles. Il en va de même des données collectées pour l'enquête annuelle sur les victimes de traite suivies par les associations, coordonnée depuis 2016 par la Miprof et l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP). Les données de ces deux enquêtes devraient être croisées afin d'offrir un regard global sur le phénomène. Dans ce contexte, la CNCDH se félicite que « *l'amélioration de la connaissance pour mieux guider l'action publique* » fasse l'objet d'une action spécifique du second plan d'action national, traduisant ainsi une certaine prise de conscience vis-à-vis de cette nécessité.

Cependant la déclinaison de cette action en deux mesures concernant l'enquête sur les victimes prises en charge par les associations, et celle sur les données administratives, n'est pas aussi ambitieuse qu'elle pourrait l'être. D'abord, en prévoyant de simplement reconduire l'enquête sur les victimes, le plan témoigne d'un important manque d'appropriation de cette démarche par les pouvoirs publics, dans la mesure où cette enquête est réalisée grâce au travail d'associations qui ne sont pas financées pour cela. Il est impératif de les soutenir techniquement et financièrement, et d'inclure les syndicats dans la démarche. Ensuite, la publication annuelle de données administratives persiste là aussi sous sa forme initiale. Dans un contexte de suppression annoncée de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), dont dépend l'ONDRP qui pilote la collecte des données administratives, la situation porte à s'interroger sur l'avenir de cette enquête. La CNCDH recommande donc la pérennisation et l'institutionnalisation de la collecte des données administratives et des données sur les victimes prises en charge par les associations par le biais de la création d'un observatoire national permanent de la traite et de l'exploitation des êtres humains, rattaché à l'instance interministérielle que la CNCDH appelle également de

5. CNCDH, *Evaluation du plan d'action national contre la traite des êtres humains* (2014-2016), 6 juillet 2017. Accessible en ligne : <https://bit.ly/2tnnAvy>

ses vœux. La CNCDH encourage vivement les pouvoirs publics à associer en amont à cette réflexion les organisations syndicales et associatives, à se rapprocher d'autres observatoires nationaux, et à s'inspirer des pratiques existantes à l'échelon européen.

Cet observatoire national permanent aurait aussi pour mission de coordonner la recherche et les études sur la thématique, dont certaines sont d'ailleurs d'ores et déjà inscrites dans le plan. Les mesures 10 et 12 prévoient en effet une enquête sur la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, et une étude sur les dispositifs de protection des victimes et de poursuite des auteurs. La CNCDH se félicite de ces initiatives puisque ce type de données constitue un élément majeur pour guider l'action publique. Ce travail de recherche peut et doit associer en amont les organisations syndicales et associatives. Des données quantitatives et qualitatives permettront de mieux former et sensibiliser aux enjeux de la traite et de l'exploitation des êtres humains, et par conséquent de renforcer la prévention.

Enfin la CNCDH regrette vivement que les pouvoirs publics n'aient pas pris la mesure de l'importance de la sensibilisation des publics dits vulnérables et du grand public pour lutter efficacement contre ce phénomène et contrer les idées reçues. C'est ce que montre par exemple la mesure 1 du plan qui prévoit une campagne gouvernementale de sensibilisation du grand public uniquement en ligne, là où le précédent plan prévoyait une campagne dans des lieux publics physiques – bien que cette mesure n'ait jamais vu le jour. De même, bien que la prise en compte du « monde de l'entreprise » dans les actions de sensibilisation constitue une évolution positive, les modalités de son implication sont trop imprécises. Il sera indispensable de détailler les actions de prévention et de formation auxquelles les entreprises s'engagent, et une attention particulière devra être portée à l'inclusion des prestataires sous-traitants, afin d'empêcher le dégagement de la responsabilité des entreprises commanditaires. La CNCDH note cependant que l'action 4 est dédiée à la formation des professionnels en contact avec des victimes potentielles et des victimes identifiées, ce qui constitue un progrès substantiel par rapport au précédent plan. Elle restera particulièrement attentive au déploiement de cette action essentielle.

Recommandation n°7 : Un observatoire national permanent sur la traite et l'exploitation des êtres humains doit être créé, placé auprès de l'instance interministérielle que la CNCDH appelle de ses vœux, afin de pérenniser et consolider la collecte de données administratives et de données sur les victimes ; de conduire des études qualitatives en associant autant que cela est possible des personnes directement concernées et en particulier les victimes et potentielles victimes ; de renforcer la sensibilisation du public et des personnes dites vulnérables, et la formation des professionnels.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Un mécanisme de référence national doit être créé, pour l'identification et l'accompagnement des victimes de traite et d'exploitation des êtres humains, qui permette l'identification des victimes, l'évaluation des besoins notamment en termes d'hébergement spécialisé pour les victimes de traite des êtres humains ; et d'assurer un accès effectif aux droits, notamment au regard du séjour.

Recommandation n°2 : Une instance interministérielle spécifiquement dédiée à la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains sous toutes ses formes doit être créée et rattachée au Premier ministre, pour assurer la coordination effective de la mise en œuvre du plan et de la prévention et lutte contre ce phénomène.

Recommandation n°3 : Le comité de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains doit être réuni dans les plus brefs délais, puis au moins deux fois par an afin d'assurer un suivi effectif de la mise en œuvre du plan comme le prévoit la mesure 36 de ce dernier. Il doit inclure des personnes victimes de la traite ainsi qu'une représentation syndicale, absentes du précédent comité de coordination. Le calendrier de ces réunions doit être défini lors de la première réunion et inscrit dans un plan stratégique annuel.

Recommandation n°4 : Le comité de coordination doit se doter d'un plan stratégique annuel – et ce, pour chaque année de la période d'application du plan – déclinant la mise en œuvre du plan d'action national sur un calendrier d'un an avec des échéances précises, des mesures détaillées, des indicateurs de suivi, un coût identifié par mesure et une source de financement dédiée et identifiée.

Recommandation n°5 : Le coût des mesures du plan doit être évalué, les actions budgétaires dont elles dépendent identifiées, fléchées et dotées financièrement en conséquence. Ces éléments doivent figurer dans le plan stratégique annuel.

Recommandation n°6 : Une action budgétaire propre à l'instance interministérielle de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains que la CNCDH appelle de ses vœux doit être créée. Cette action doit englober le budget de fonctionnement de cette instance et un budget d'intervention⁶.

Recommandation n°7 : Un observatoire national permanent sur la traite et l'exploitation des êtres humains doit être créé, placé auprès de l'instance interministérielle que la CNCDH appelle de ses vœux, afin de pérenniser et consolider la collecte de données administratives et de données sur les victimes ; de conduire des études qualitatives en associant autant que cela est possible des personnes directement concernées et en particulier les victimes et potentielles victimes ; de renforcer la sensibilisation du public et des personnes dites vulnérables, et la formation des professionnels.

6. CNCDH, *Evaluation du plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016)*, 6 juillet 2017. Accessible en ligne : <https://bit.ly/2tnnAvy>

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

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

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

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

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme depuis 2017, et sur la lutte contre la haine anti-LGBT depuis avril 2018.

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDH



@cncdh.france