

COLLECTIF « ENSEMBLE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS »

TRAITE DES ÊTRES HUMAINS ANALYSE DES DIRECTIVES DE L'UNION EUROPÉENNE 2011 ET 2024 EN VUE DE LA TRANSPOSITION EN FRANCE DE CELLE DE 2024

DOCUMENT DE TRAVAIL VALIDE EN REUNION PLENIERE LE 11 DECEMBRE 2024

La directive de l'Union européenne concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes de 2011 (2011/36) a été **amendée en juin 2024** par la directive 2024/1712. La France a maintenant deux ans pour la transposer en droit français.

Des avancées sont constatées sur l'**identification des victimes de la traite** et les **sanctions des personnes qui utilisent ces services** dans les Etats membres. La directive de l'Union Européenne de 2024 (UE 2024/1712) marque une avancée significative par rapport à la directive de 2011 (UE 2011/36) dans la lutte contre la traite des êtres humains. Elle introduit plusieurs améliorations dont certains changements en termes de **définition des infractions**, de **protection des victimes**, et d'**inclusion de nouveaux mécanismes** pour renforcer l'efficacité des Etats membres dans cette lutte contre l'extension des formes d'exploitation et l'**utilisation de la technologie** pour diffuser des contenus impliquant des victimes. Cela est important (Article 4.3/2024).

Cependant, des lacunes subsistent dans certains domaines, notamment dans la **protection renforcée des victimes** et la **prévention de certaines formes d'exploitation**. L'**évaluation des politiques publiques** au niveau national étant un moyen de faire avancer une cause, il est regrettable que le **rôle de rapporteur national** au côté du coordinateur national ne soit qu'une option et pas une obligation.

Il nous paraît également important de **consolider dès à présent le calendrier de transposition** ainsi que le **rôle de chaque institution, association, syndicat, secteur privé... dans ce processus**.

Des procédures axées prioritairement sur les **droits des personnes victimes** sont nécessaires. Les **avancées juridiques et judiciaires** doivent se traduire dans la réalité et pas seulement dans les textes.

Par ailleurs au-delà de l'évolution de textes législatifs déjà fournis, les **moyens nécessaires** (financiers, humains) **pour la mise en œuvre** de la directive doivent être à la hauteur de l'enjeu humain que représente la prévention et la lutte contre l'exploitation et la traite des êtres humains.

A - En comparant la directive de l'Union européenne de 2011 et celle de 2024 : les points positifs à prendre en compte dans la transposition de la directive en France et quelques questionnements à approfondir

1. L'extension des formes d'exploitation reconnues

La directive de 2024 élargit les formes d'exploitation définies dans la directive de 2011. L'article 2 de la directive de 2011 définissait la traite des êtres humains autour de l'exploitation sexuelle, du travail forcé, de l'esclavage, de la servitude, de la mendicité, et du prélèvement d'organes (Article 2.3 /2011) La directive de 2024 va plus loin en incluant de **nouvelles formes d'exploitation telles que l'exploitation de la gestation pour autrui, le mariage forcé et l'adoption illégale** (Article 2.3 /2024).

Cependant il va falloir préciser les frontières entre les infractions de traite et d'autres infractions.

Par exemple, concernant l'**exploitation de la gestation pour autrui**, un problème de **définition** se pose. La gestation pour autrui étant interdite en France, l'interprétation française doit-elle reconnaître la gestation pour autrui comme une catégorie de la traite des êtres humains ou considérer l'exploitation comme une condition aggravante de la gestation pour autrui GPA ? Quels seraient alors les critères pour qualifier l'exploitation dans le cadre d'une GPA ? A quel moment commence l'exploitation ? (L'exploitation peut avoir commencé pendant la minorité, avant la conception...). En matière de gestation pour autrui, le droit français devrait considérer que l'état de minorité de

la victime devrait être retenu dès lors que le recrutement de la mère a eu lieu pendant sa minorité, même si la naissance de l'enfant ou l'interruption de la grossesse a eu lieu après les 18 ans de cette personne.

Des questions se posent aussi pour la définition du **mariage forcé**. Qu'est-ce que cela inclut ? (mariage coutumier ? mariage légal ?) Est ce que tout mariage forcé est systématiquement qualifié juridiquement de traite des êtres humains quand il s'agit de mineur comme de majeur ?

Concernant l'**adoption illégale** aussi la définition doit être précisée.

Pour toutes les formes d'exploitation, parfois transnationales, **une cohérence entre pays** est nécessaire.

2. L'introduction d'infractions liées à l'utilisation des services issus de la traite en ligne

L'inclusion des aspects liés à **l'environnement en ligne dans la prévention de la traite des êtres humains** montre aussi une adaptation aux nouvelles formes de traite qui sont facilitées par les technologies numériques (Article 18 bis/2024). Cette sensibilisation est essentielle dans un monde de plus en plus digitalisé.

Ces ajouts témoignent de la prise en compte **des évolutions sociétales et de la reconnaissance des nouvelles menaces** pesant, en particulier, sur **les personnes les plus vulnérables**. Il faudra mesurer ce que la reconnaissance de ces nouvelles qualifications apporte aux personnes victimes. Comment seront prises en compte ces nouvelles infractions ? Quels moyens pour identifier les trafiquants et stopper cela ?

3. L'utilisation des services issus de la traite

La directive de 2024 inclut un amendement concernant **la criminalisation des personnes qui, en toute connaissance de cause, utilisent des services fournis par des victimes de la traite** (article 18 bis/2024). Cette disposition vise à réduire la demande et à renforcer la responsabilité des consommateurs finaux, ce qui manquait dans la directive de 2011. Cette mesure permet de mieux cibler la demande qui favorise la traite, en particulier quand il s'agit d'exploitation au travail.

Mais cela va demander des moyens complémentaires pour intensifier les efforts d'identification des victimes et des auteurs d'exploitation. Comment repérer et criminaliser ces auteurs d'infractions ? Il existe un risque de dissuader des clients de signaler des situations.

La responsabilisation des clients doit rester un principe éducatif au-delà de la verbalisation des clients.

4. Le renforcement des mécanismes nationaux de référence, la généralisation des plans d'action nationaux de prévention et lutte contre la traite des êtres humains, et le renforcement de la coopération transnationale

La directive de 2024 met l'accent sur la mise en place de **mécanismes nationaux de référence et de points focaux**. Elle oblige désormais les États membres à désigner des **coordinateurs nationaux** ou à créer des **mécanismes équivalents** afin de garantir une coopération plus fluide entre les autorités et les organismes impliqués dans la lutte contre la traite (article 19/2024). Le fait que la nouvelle directive n'insiste pas sur l'importance du rapporteur national indépendant est une lacune mais la France qui possède un rapporteur national (la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme – CNCDH-) pourrait être parmi les « modèles » existant déjà en la matière (au côté des différents pays qui en possèdent : Belgique, Luxembourg, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Finlande, France dont plusieurs Commissions des Droits de l'Homme et Suède représentée par un membre de la Police).

“Les États membres prennent les mesures nécessaires pour mettre en place des coordinateurs nationaux de la lutte contre la traite des êtres humains ou des mécanismes équivalents” ... “Les coordinateurs nationaux de la lutte contre la traite des êtres humains ou mécanismes équivalents travaillent avec les organes et organismes nationaux, régionaux et locaux compétents, en particulier les autorités répressives, avec les mécanismes d'orientation nationaux, ainsi qu'avec les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine.” (Article 19/2024)

L'article 19ter/2024 complète la précédente directive en intégrant la nécessité de **plans d'action nationaux de lutte contre la traite des êtres humains**. Ces plans doivent être élaborés en consultation avec des coordinateurs nationaux, des organismes indépendants et d'autres parties prenantes.

“Les États membres adoptent, au plus tard le 15 juillet 2028, leurs plans d'action nationaux de lutte contre la traite des êtres humains, élaborés et mis en œuvre en consultation avec les coordinateurs nationaux de la lutte contre la traite des êtres humains ou mécanismes équivalents visés à l'article 19” (Article 19ter/2024)

Globalement cet article est largement plus complet avec l'ajout d'un article (19bis et 19 ter/2024) et des précisions sur les coordinateurs nationaux et organismes équivalents afin d'**accentuer l'importance du rôle de l'État**. Cette coordination vise à améliorer la détection et la protection des victimes, notamment dans les cas de traite transfrontalière. **L'appui aux membres de la société civile** (associations, syndicats, entreprises privées...) gagnera à être précisé dans le cadre de la transposition en France.

Si la **coopération transnationale** apparaît comme importante dans la directive, l'évaluation des plans d'action nationaux par des organismes internationaux n'est pas précisée et mérite de l'être au niveau national. **Le rôle de rapporteur national** en ce domaine est en cela important et la coopération entre les rapporteurs nationaux des différents pays doit permettre de mettre en commun les expériences et bonnes pratiques pour progresser en terme d'évaluation de l'**impact (au niveau quantitatif et qualitatif)** des politiques liées à la traite des êtres humains et pas seulement en s'intéressant aux efforts réalisés en terme de rédaction de textes pour transposer la directive.

5. La formation des professionnels et la sensibilisation du public

La directive de 2024 renforce également les exigences en matière de formation. Non seulement elle promeut des **formations spécialisées pour les professionnels** (sans oublier le personnel de la police et de la justice) susceptibles de rencontrer des victimes de la traite, mais elle encourage aussi l'**utilisation des technologies numériques pour améliorer la détection des victimes** (Articles 18/2024 et 9.3/2024) dans le cadre des enquêtes et poursuites concernant les infractions facilitées au moyen de technologie de l'information ou de la communication.

“Les États membres prennent les mesures appropriées, telles que l'éducation, la formation et des campagnes, en tenant compte des spécificités des différentes formes d'exploitation, et en accordant une attention particulière aux aspects liés à l'environnement en ligne”(Article 18/2024)

L'article 9,3 s'assure que les Etats membres veillent à ce que les personnes, les unités ou les services chargés des enquêtes et des poursuites disposent des **capacités technologiques nécessaires**. Ces **formations spécialisées, centrées sur les droits humains** et tenant compte des questions de **genre** et de **handicap**, sont cruciales pour mieux protéger les victimes.

“ Les Etats membres veillent à ce que les personnes, les unités ou les services chargés des enquêtes et des poursuites concernant les infractions visées aux articles 2 et 3, lorsque ces infractions sont commises ou facilitées au moyen de technologie de l'information ou de la communication, disposent de l'expertise et de capacité technologique adéquates.”(Article 9.3/2024)

L'article 18/2024 insiste particulièrement sur l'**évolution en ligne** en tenant compte des questions d'égalité entre homme et femme et du meilleur intérêt de l'enfant. Ces évolutions nécessitent des campagnes d'information et de sensibilisation, des programmes de recherche et d'éducation, et la promotion de l'habileté et des compétences numériques. L'article 18/2024 vise la **prévention** à travers la mise en place de campagnes d'information et des formations. Une prévention plus immédiate pourrait être envisagée.

6. La protection accrue des victimes, et particulièrement des enfants

La directive de 2024 met un accent particulier sur la **protection des enfants victimes** (sécurité des victimes et confidentialité) ; nul doute que ce point peut concerner aussi **des adultes du fait de leur vulnérabilité**. L'article 11/2024 ajoute une attention particulière à une **approche centrée sur les victimes**, prenant en compte l'égalité des sexes, le handicap et le point de vue des enfants.

“Les États membres prennent les mesures nécessaires pour qu’une assistance et une aide spécialisées soient apportées aux victimes, selon une approche centrée sur les victimes et tenant compte des questions d’égalité entre hommes et femmes, du handicap, ainsi que du point de vue des enfants” (Article 11/2024)

De plus, les victimes bénéficient de protections élargies, telles que la possibilité de demander une protection internationale et un meilleur accès aux services d’assistance, y compris des abris spécialement conçus pour répondre aux besoins spécifiques des victimes de la traite (article 11bis/2024). Compte-tenu de cet article les victimes de la traite des êtres humains peuvent demander **une protection internationale ou un statut national équivalent**, même lorsqu’elles reçoivent déjà une assistance en tant que victimes présumées ou identifiées de la traite.

7. Les sanctions à l’encontre des personnes morales

La directive de 2024 précise les **sanctions des personnes morales** mais elle manque de précision par rapport à **l’indemnisation des victimes**.

On ne voit pas bien concrètement ce que la directive apporte dans ce domaine.

8. La non-sanction des victimes de traite

Bien que l’article 7/2024 précise que *“les autorités nationales compétentes aient le pouvoir de ne pas poursuivre les victimes de la traite des êtres humains et de ne pas leur infliger de sanctions pour avoir pris part à des activités criminelles ou d’autres activités illicites”* l’indemnisation de la cause subie n’est pas mentionnée. Une précision plus approfondie vis-à-vis de l’élargissement des activités illicites est nécessaire en France pour que la non-sanction devienne une règle appliquée par rapport aux différentes formes de traite telles que l’exploitation sexuelle, mais aussi la contrainte à commettre des délits.

B - En comparant la directive de l’Union européenne de 2011 et celle de 2024 : les lacunes de la directive de 2024 et les améliorations possibles au moment de la transposition en France de cette directive

1. L’importance du rapporteur national indépendant.

La nouvelle directive n’inclut pas une obligation d’avoir recours à des **rapporteurs nationaux chargés d’évaluer les politiques nationales mises en place par les institutions**. L’article indique *“mettre en place des coordinateurs nationaux de la lutte contre la traite des êtres humains ou des mécanismes équivalents”* et non **“et”** ce qui renforcerait l’importance des rapporteurs nationaux. L’article 19/2024 emploie un vocabulaire indicatif qui peut manquer de fermeté envers l’importance de coordinateurs nationaux **et** rapporteurs indépendants. Ces derniers ne sont pas obligatoires.

Une harmonisation européenne sur ce sujet serait une avancée considérable en précisant le rôle primordial du coordinateur et sa contribution décisive à l’évaluation et en cela à l’élaboration et à l’amélioration des politiques de lutte contre la traite des êtres humains.

2. La protection des victimes

Il manque de mesures concrètes pour engager les États membres à soutenir la société civile qui agit concrètement sur le terrain au plus près des personnes victimes: Le rôle et les moyens de la société civile (associations, syndicat, entreprise) est déterminant dans la protection et l’accompagnement des victimes.

La directive manque de précision et de mesures engageant les États membres à appuyer la société civile. Référencé 6 fois dans la nouvelle directive, on observe néanmoins un **manque d’importance placé sur le rôle de la société civile**. Beaucoup d’attention est placée sur les mécanismes nationaux et l’accompagnement des victimes globalement, mais non sur **la place de la société civile**. Par exemple, reconnaître le suivi renforcé des

personnes victimes que celle-ci réalise pendant des années et y apporter des moyens pourrait être une piste d'amélioration.

3. La clarification de la notion de criminalisation des utilisateurs de services issus de la traite et la reconnaissance du statut de victime

Bien que la **criminalisation des utilisateurs de services** liés à la traite puisse être une avancée, la transposition de la directive de 2024 devra préciser la définition de ce qui constitue l'usage conscient de ces services (Article 18 bis/2024).

“Les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'assurer que, lorsqu'il s'agit d'un acte intentionnel, l'utilisation de services fournis par une victime d'une infraction visée à l'article 2 constitue une infraction pénale, lorsque la victime est exploitée pour fournir ces services et que l'utilisateur des services a connaissance du fait que la personne fournissant le service est victime d'une infraction visée au dit article.” (Article 18 bis/2024)

En effet, la directive impose une connaissance du statut de victime pour établir une infraction. Toutefois, dans la réalité, le statut de victime peut être difficile à prouver, d'autant que la victime peut se trouver dans un statut de témoin dans la procédure et alors avec moins de possibilités de protection et de soutien. La transposition de la directive de 2024 pourra bénéficier d'une définition plus précise en vue d'établir en amont le **statut de la victime**.

4. La collaboration avec les autorités de l'asile

Si la directive de 2024 impose une meilleure coopération entre les mécanismes de lutte contre la traite et les autorités d'asile, cette coordination pourrait être renforcée pour mieux protéger les victimes de la traite ayant besoin de **protection internationale** (Article 11 et 11bis 2024).

“L'établissement d'accords ou de protocoles de coopération avec les autorités compétentes en matière d'asile afin de veiller à ce qu'une assistance, une aide et une protection soient fournies aux victimes de la traite des êtres humains qui ont également besoin d'une protection internationale ou qui souhaitent demander une telle protection, en tenant compte de la situation personnelle de la victime.” (Article 11)

Une clarification sur la manière dont ces autorités doivent coordonner leurs actions serait bénéfique, afin d'éviter des zones d'ombre dans la prise en charge des victimes. Par ailleurs, une attention particulière devra être apportée à la **confidentialité** et au **respect de la volonté des personnes victimes**. Ces points devraient être pris en compte au moment de la transposition de la nouvelle directive.

La question du séjour doit être abordée. En effet, il n'y a rien sur ce sujet dans la directive et on ne peut présager de ce que décideront les instances de protection lors d'une demande au titre de l'asile. Par ailleurs toutes les victimes de traite des êtres humains ne sont pas en mesure ou ne souhaitent pas demander l'asile): ceci est un point de vigilance à avoir au moment de la transposition.

Annexe

Les articles qui ont reçu un amendement significatif dans la directive de 2024 sont les articles 11,11bis, 18, 18bis,18ter, 19 et 19 bis : complément d'analyse

Nouvel Article 11

L'article 11 de la directive de 2024 introduit une approche plus spécialisée, centrée sur les victimes, mettant l'accent sur l'égalité et renforçant l'attention à porter aux enfants et aux personnes handicapées.

1.Focus sur l'assistance et le soutien

L'article de 2011 met l'accent sur l'assistance et le soutien aux victimes avant, pendant et après la procédure pénale pour leur permettre d'exercer leurs droits. L'amendement de 2024 ajoute une attention particulière à une **approche centrée sur les victimes et un accès à leurs droits**, prenant en compte l'égalité des sexes, le handicap et le point de vue des enfants, la situation administrative (problème de personnes en situation irrégulière).

2. L'identification et le soutien précoces

L'article de 2011 appelle à la mise en place de mécanismes permettant l'identification des victimes et un apport de soutien pour ces victimes. Les amendements de 2024 élargissent cette démarche en précisant **la création de mécanismes par des mesures législatives, réglementaires ou administratives**, avec l'inclusion d'une **orientation transfrontalière des victimes**.

3. Les mécanismes de détection et d'identification

L'article 11 de 2024 précise des éléments détaillés tels que l'établissement de **normes minimales de détection**, l'**adaptation des procédures** aux différentes formes d'exploitation, l'**orientation des victimes** vers une aide appropriée et l'établissement d'accords avec les autorités pour la **protection internationale**.

4. Les services d'hébergement et de soutien

Vis-à-vis des hébergements, la directive de 2011 permettait aux victimes de se procurer un hébergement adéquat et sûr, des soins médicaux nécessaires, une assistance psychologique, des conseils, des informations et des services de traduction. Les amendements de 2024 se focalisent sur **la disposition d'abris et d'hébergements temporaires suffisants** et facilement accessibles qui répondent aux **besoins spécifiques des enfants**.

La question de la **sécurité** des personnes victimes suppose d'intégrer les coûts de mise en sécurité des personnes dans certains lieux d'accueil. Par ailleurs, le cahier des charges des accueils doit systématiquement intégrer la globalité de l'accompagnement des personnes (social, juridique, santé, travail...).

5. Les personnes victimes ayant des besoins spéciaux

L'article de 2024 maintient la nécessité de répondre aux **besoins spécifiques des victimes** mais introduit l'article 11 bis pour **assurer la coordination entre les autorités luttant contre la traite des êtres humains et les autorités chargées de l'asile**.

L'Article 11 bis garantit aussi que les victimes de la traite des êtres humains puissent exercer leur droit de demander une **protection internationale** en plus d'une assistance en tant que victimes présumées ou identifiées de la traite.

Nouvel article 18

1. L'adaptation aux évolutions sociétales et technologiques

L'inclusion des aspects liés à **l'environnement en ligne** dans la prévention montre une adaptation aux nouvelles formes de traite facilitées par les technologies numériques. La sensibilisation à ces dangers est essentielle dans un monde de plus en plus digitalisé.

2. Le renforcement de la lutte contre la demande

En criminalisant explicitement l'utilisation des services issus de la traite, la directive de 2024 vise à réduire la demande qui alimente le phénomène. Cela crée un cadre juridique plus fort pour **sanctionner ceux qui profitent de l'exploitation**, rendant la lutte contre la traite plus efficace.

3. Une approche centrée sur les droits de l'homme et l'inclusivité

La nouvelle directive met en avant l'égalité entre les genres et prend en compte les besoins spécifiques des enfants et des personnes handicapées. Cette **approche inclusive et axée sur les droits de l'homme** permet d'offrir une meilleure protection aux groupes les plus vulnérables et de sensibiliser de manière plus ciblée.

4. La formation et l'expertise accrue

En élargissant le champ des professionnels formés et en encourageant une formation spécialisée pour les juges et procureurs, la directive 2024 assure une meilleure détection, identification et prise en charge des victimes, tout en évitant la re-victimisation. Cela contribue à une réponse plus efficace et humaine dans le traitement des cas de traite.

Nouvel article 19

1. Les collaborations

L'article 19/2024 renforce la **collaboration des rapporteurs nationaux ou les mécanismes équivalents avec des organismes et autorités à tous les niveaux** (nationaux, régionaux, locaux).

2. Les statistiques

L'article 19/2024 se concentre principalement sur la **mise en place de mécanismes pour déterminer les tendances de la traite des êtres humains et évaluer les actions entreprises**.

Il mentionne les rapporteurs nationaux ou les mécanismes équivalents pour analyser les statistiques et établir des rapports en collaboration avec des organisations pertinentes de la société civile. L'article a pour objectif de suivre les tendances et résultats des actions engagées pour lutter contre la traite des êtres humains. L'article 19 bis/2024 propose un système plus robuste pour **la collecte de données statistiques anonymisées** afin d'évaluer l'efficacité des actions contre la traite.

3. L'évaluation

L'article 19/2024 rajoute des éléments supplémentaires à la précédente directive. Un Plan d'urgence en cas de menace de traite pendant des crises intégrant la promotion, la coordination et le financement des programmes contre la traite. L'article **propose la possibilité pour les États membres de mettre en place des organismes indépendants** pour surveiller et évaluer la lutte contre la traite.

4. Le plan national d'action

L'article 19 ter/2024 introduit **un plan d'action national obligatoire**, avec des objectifs, des mesures spécifiques, et un cycle de révision tous les cinq ans. En somme, l'article de 2024 adopte une approche plus proactive en **renforçant les responsabilités des États et en élargissant les compétences des coordonnateurs nationaux**.
