

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- Audition de Mme Elisabeth Moiron-Braud, Secrétaire générale de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), sur le thème de la prostitution et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle..... 2

Mercredi
12 juin 2013
Séance de 14 heures

Compte rendu n° 31

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de Mme Catherine
Coutelle,
*Présidente***



La délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a procédé à l'audition de Mme Elisabeth Moiron-Braud, Secrétaire générale de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF).

L'audition commence à 14 heures.

Mme Maud Olivier. Merci, Madame, d'avoir répondu à notre invitation. La délégation, à travers le groupe de travail sur le système prostitutionnel dont je suis la rapporteure, a le projet de présenter une proposition de loi sur la prostitution, qui permettra de traduire concrètement la position abolitionniste de la France. Afin d'entendre toutes les parties concernées de près ou de loin par cette question, et de ne rien laisser de côté dans la proposition de loi, nous avons souhaité entendre la MIPROF, dont la création récente nous a semblé particulièrement intéressante.

Mme Elisabeth Moiron-Braud. La MIPROF est une très jeune mission interministérielle, puisqu'elle a été créée par un décret du 3 janvier 2013. Il est donc trop tôt pour faire un bilan de son activité, mais je vais tout de même rappeler les objectifs poursuivis.

Premièrement, cette mission vise à la création d'un observatoire national des violences faites aux femmes, à l'image de celui mis en place en Seine Saint-Denis. Il s'agit de mettre en commun les données des différentes enquêtes menées sur le sujet et de les harmoniser au niveau national, ce qui permettra à notre pays de respecter l'article 11 de la Convention d'Istanbul, convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, laquelle engage les parties à collecter les données et à les agréger. Il y a un réel manque de cohérence nationale en ce qui concerne le recueil des données.

Deuxièmement, il s'agit d'identifier les bonnes pratiques locales de lutte contre les violences faites aux femmes et la traite des êtres humains, afin de les encourager et de les étendre au niveau national, comme par exemple le téléphone d'alerte « femme en très grand danger ». Il est important que chaque victime puisse avoir les mêmes droits sur tout le territoire national. Afin de saisir l'ampleur de ces violences et d'améliorer les réponses qui y sont apportées, notre mission s'attache à établir un état des lieux des outils utilisés au niveau local, et à encourager la création d'observatoires locaux.

Développer la formation pour tous les professionnels concernés par les violences faites aux femmes constitue également un objectif majeur pour la mission. À cet effet, la mission doit réaliser un cahier des charges et proposer des outils communs qui pourront être repris dans chaque module de formation pour les professionnels qui doivent accueillir les femmes victimes de violences. Ce travail de formation s'inscrit dans la réponse du ministère des Droits des femmes à un appel à propositions du programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale dit PROGRESS.

Cet objectif implique une grande coordination entre les différents acteurs concernés par les violences faites aux femmes : c'est pourquoi le comité d'orientation de la mission inclut tous les principaux ministères, institutions, associations, personnalités qualifiées et

représentants des collectivités territoriales concernées. La mission envisage enfin de lancer une campagne de communication en direction du grand public.

Enfin, la mission interministérielle a également pour objectif d'assurer la coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains (article 2, alinéa 4 du décret du 3 janvier 2013). La traite des êtres humains désigne l'exploitation d'une personne par un réseau ou un individu. Cette exploitation peut être faite par le travail, la mendicité, ou être sexuelle. C'est la traite des êtres humains qui rend notamment possibles les infractions de proxénétisme et d'atteinte sexuelle. Selon les estimations, environ 60 % des prostitués sont victimes d'une forme de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle mais il est très difficile d'obtenir des chiffres précis en matière de traite des êtres humains, de manière générale. Ces victimes sont recrutées, transportées ou hébergées pour être exploitées dans les conditions sanctionnées par la nouvelle rédaction de l'article 225-4-1 du code pénal, actuellement en cours d'adoption dans le cadre de la transposition de la dernière directive européenne sur la traite des êtres humains du 5 avril 2011, étant rappelé que la définition de la traite des êtres humains figurant à l'article 225-4-1 n'était jusqu'ici pas conforme aux textes internationaux, notamment à la convention du Conseil de de Varsovie, signée dans le cadre du Conseil de l'Europe et à la directive susvisée.

Je souhaite maintenant donner quelques éléments sur les victimes de la traite pour exploitation sexuelle. La plupart des prostituées en France sont exploitées dans le cadre de réseaux et sont originaires de l'Europe de l'Est, mais aussi de l'Afrique subsaharienne (du Nigéria en particulier), du Brésil, du Maghreb et de la Chine. Des femmes et des enfants originaires du Surinam sont exploités en Guyane. En France, les responsables de ces réseaux sont souvent roumains ou bulgares, ou nigériens. Un rapport du Département d'État américain a montré que 75 % des 20 000 personnes qui travaillent aujourd'hui sur le « marché du sexe » en France sont d'origine étrangère et contraintes à la prostitution.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Il s'agit d'un rapport américain qui comporte des données sur la prostitution en France ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. Oui, c'est un rapport annuel qui est réalisé pour tous les pays. Les chiffres viennent cependant du ministère de la Justice. Je peux aussi vous donner d'autres chiffres, comme ceux de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) : en juin 2012, à travers le monde on évalue à 21 millions le nombre de victimes de la traite des êtres humains dont plus de 5 millions d'enfants. Les femmes sont les principales victimes de la traite, puisqu'elles représentent 60 % du total. Dans les États membres de l'Union européenne, on estime à 76 % les victimes de la traite qui sont exploitées à des fins sexuelles selon des chiffres de 2010. Les autres victimes d'exploitation non sexuelle, notamment les enfants qui constitueraient 27 % des victimes, se répartissent selon les autres catégories, c'est-à-dire le travail forcé, la mendicité et la servitude domestique.

Mme Maud Olivier. Sur le nombre estimés d'enfants exploités, avez-vous des données pour la France? Ces 27 % de mineurs ne sont pas tous victimes de l'exploitation sexuelle ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. Non, je n'ai de données qu'au niveau de l'Union européenne. Les femmes représentent 60 % des victimes, les mineurs 27 %.

Je vous adresserai davantage d'informations sur les chiffres disponibles. En ce qui concerne les mineurs, le nombre de victimes de la traite est en progression extrêmement forte

et pour la majorité d'entre elles, elles sont contraintes à commettre un délit, par exemple les vols, notamment dans le métro. En 2010, un réseau de traite d'enfants avait été démantelé : il s'agissait de jeunes filles de Bosnie-Herzégovine qui étaient exploitées afin de voler dans la région parisienne, certaines auraient été également sexuellement exploitées à partir de 15 ans. En France, la majorité des mineurs se retrouve dans les catégories mendicité, délit et un peu dans le travail forcé. Pour l'exploitation par le travail, il semblerait qu'il y ait plus d'hommes que de femmes. Les femmes sont en majorité concernées par l'exploitation sexuelle et la servitude domestique.

Actuellement, un phénomène préoccupant se manifeste: l'exploitation sexuelle se pratique beaucoup à l'intérieur, c'est-à-dire dans des lieux fermés, dans des salons de massages notamment avec beaucoup de victimes chinoises. Ces circonstances rendent les modalités de l'enquête beaucoup difficile, le travail de démantèlement de ces réseaux très cachés est complexe et les associations ont un travail d'accès plus difficile aussi pour entrer en contact avec ces victimes.

Je reviendrai sur les objectifs de la MIPROF. La mission doit jouer un rôle de coordination et contribuer à mettre en place une stratégie nationale pour la lutte contre la traite des êtres humains, stratégie nécessitant une mobilisation interministérielle et un partenariat actif avec les acteurs associatifs et territoriaux.

La France a souscrit toutes les grandes conventions ou directives au niveau européen ou international, et nous avons transposé dans notre législation le protocole de Palerme du 15 novembre 2000 et la directive européenne du 29 avril 2004 du Conseil de l'Union européenne. Elle a également ratifié le 9 janvier 2008 la convention du Conseil de l'Europe dite convention de Varsovie, entrée en vigueur en France le 1er mai 2008. Cette convention a trois objectifs à travers l'expression des « trois P » : protéger les victimes, prévenir et punir les auteurs, on tendrait aujourd'hui à ajouter le partenariat. Enfin la directive du 5 avril 2011 de l'Union européenne sur la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène va bientôt être transposée dans notre droit interne.

Je voudrais rappeler que la mise en place d'une instance de coordination nationale était une obligation de la Convention de Varsovie. La France a mis beaucoup de temps à y répondre. L'instance de coordination a donc été mise en place, selon les préconisations de la convention de Varsovie, qui soulignait que la traite des êtres humains est une forme de criminalité organisée transnationale pour laquelle la coordination est essentielle : chaque État membre doit absolument mettre en place une stratégie nationale pour lutter contre ce phénomène. C'est ce que nous avons l'intention de faire.

Pour cela, nous procéderons d'abord à la révision du projet de plan d'action national qui avait été élaboré entre 2008 et 2010 par un groupe de travail piloté par le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur, et composé de représentants des ministères concernés et d'associations spécialisées. Ce groupe a travaillé pendant deux ans, et a élaboré en 2010 un projet de plan, certainement perfectible mais qui avait fait l'objet d'un consensus. Ce plan n'a pas connu de traduction concrète, il n'a jamais été vraiment examiné, aucune réunion interministérielle n'a été convoquée.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Quels moyens prévoyait-il ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. Ce n'était pas une question de moyens, car il s'agissait plutôt de grandes orientations mais il est certain que l'hébergement, la formation,

l'information nécessitent des moyens. Je pense que pour lutter contre la traite il faut une réelle volonté politique et l'Union européenne l'a puisque c'est une de ses priorités depuis 2008 et chaque présidence tournante a toujours confirmé que la traite des êtres humains était une priorité. L'Union européenne a d'ailleurs adopté une stratégie de lutte contre la traite des êtres humains qui porte sur trois ans, de 2012 à 2013. La volonté, constatée au niveau européen, l'est moins au niveau national.

Mme Maud Olivier. J'ai un peu de mal à comprendre qu'il y ait une vraie volonté au niveau européen et que certains pays européens permettent que des proxénètes fassent venir des personnes pour les faire travailler dans des établissements spécialisés connus de tous. Il paraît illogique de lutter contre la traite, d'un côté, mais d'un autre côté, une fois que les personnes sont arrivées sur le territoire européen par les réseaux, elles se retrouvent en situation de prostitution, et leur exploitation est tolérée.

Mme Elisabeth Moiron-Braud : Vous posez des questions sur la stratégie européenne ?

Mme Maud Olivier. Oui, car si l'Europe prend des décisions communes pour lutter contre la traite, il faudrait aussi prendre des positions pour empêcher ou en tout cas lutter contre l'exploitation des personnes victimes de la traite, installées dans des *Éros center* comme en Allemagne, par exemple. La cohérence de tout cela m'échappe.

Mme la présidente Catherine Coutelle : Il n'y a pas de politique cohérente en Europe : il y a des actions de lutte contre la traite et de coopération mais il n'y a pas d'action cohérente quant à l'accueil ou non des personnes victimes.

Mme Maud Olivier. Les réseaux gagnent beaucoup d'argent grâce à la législation allemande, en Belgique, aux Pays-Bas, et sûrement en Espagne aussi, pays qui admettent l'exploitation sexuelle dans des lieux consacrés à cela qui ne sont pas inquiétés par les autorités. Ces vœux pieux de l'Union européenne mettent mal à l'aise et il est permis de se demander si tous les États membres les ont signés.

Mme Elisabeth Moiron-Braud. La stratégie européenne comporte seulement de grandes orientations, que tous les États ont acceptées. Cela étant, vous avez raison, dans les réunions à Bruxelles, il est dit qu'il ne faut pas oublier que la traite des êtres humains est une exploitation, de forme différente, cela explique peut-être qu'on ait souvent des belles paroles et des beaux documents mais qu'on n'arrive pas à éradiquer le phénomène. En effet, mettre les prostituées dans des endroits fermés ne va pas permettre de mettre en œuvre la politique des « trois P » ou de protéger les victimes.

En France, le plan d'action national n'a pas été considéré comme une priorité, ce qui a frustré les associations qui avaient participé pendant deux ans à ces travaux et avaient beaucoup d'espoir dans la mise en place d'une stratégie nationale ; elles ont donc été déçues qu'il n'y ait aucun aboutissement.

Lorsque la MIPROF a été créée, la volonté du Gouvernement a été de répondre aux sollicitations du GRETA, le groupement d'experts du Conseil de l'Europe pour la traite des êtres humains, qui expertise les pays pour l'application de la convention de Varsovie. Le GRETA a procédé à l'expertise du système français de lutte contre la traite en deux étapes. Un questionnaire a été envoyé et rempli par tous les ministères concernés, puis les associations, les institutions, etc. Ce questionnaire a ensuite été étudié par les experts. Dans un

second temps, les experts viennent dans le pays, en France ils sont venus en avril 2012, afin d'expertiser sur place, pour voir si la Convention est correctement appliquée. C'est à l'issue de cette évaluation que le GRETA a déposé un rapport appelant de ses vœux une coordination nationale et un plan d'action national.

Le nouveau plan d'action auquel nous allons travailler reprendra le projet de plan d'action national de 2010, abandonné en route, pour le réviser et l'actualiser, ceci dans une volonté de consensus. Cette action va demander des moyens, notamment en termes d'hébergement. Nous allons définir les grandes orientations et faire montre de cette volonté politique.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Avez-vous pris des contacts avec les ministères ? Sont-ils coopératifs ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. Oui nous avons pris les contacts et il n'y a pas de blocage. Plusieurs ministères sont concernés : la Justice, l'Intérieur, les Affaires sociales et la santé, les Droits des femmes et l'Éducation nationale, dont les représentants sont rarement venus au groupe de travail hélas.

La difficulté de prendre en charge les victimes de la traite des êtres humains ou les personnes prostituées est liée au fait qu'elles entrent dans le dispositif prévu pour elles par la porte « auteur d'un délit ». C'est leur premier contact avec les institutions, ce qui ne facilite pas les choses, car elles n'ont aucune envie de coopérer et ne se pensent jamais comme victimes ayant des droits et bénéficiaires d'un statut. Le ministère de l'Intérieur soutient que ce délit permet l'identification des personnes et d'avoir un contact qui ouvre sur une prise en charge.

Mme Maud Olivier. L'abolition du délit de racolage passif leur permettrait de porter plainte et d'être considérées comme de victimes. Ce plan prévoit-il par ailleurs d'octroyer à la police et à la gendarmerie des moyens supplémentaires pour leurs recherches alors que les réseaux se développent sur internet ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. Dans le plan précédent, il n'était pas prévu de moyens supplémentaires mais les outils évoluent très vite, il faudra donc s'y adapter. La mesure principale du plan consiste dans la formation de la police et des gendarmes qui sont les premiers contacts de la victime. Bien sûr, cette formation concerne aussi plus largement la police aux frontières, les magistrats, les avocats et les personnels de santé. La formation doit porter principalement sur l'identification des victimes de la traite des êtres humains. Le plus souvent, il s'agit de personnes en situation irrégulière, très vulnérables et isolées, en grande détresse, sans contacts, perçues comme « auteurs » d'un délit et qui ne parlent pas spontanément.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Cette formation existe-t-elle déjà ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. Oui, elle existe déjà, il faut la développer. Dans le plan élaboré en 2008-2010, il y avait 33 mesures avec 7 priorités : la coordination de la lutte contre la traite des êtres humains, la protection des victimes, la prévention de l'infraction, l'identification des victimes, la répression des auteurs, la coopération internationale, le contrôle et l'évaluation.

La formation des acteurs est importante pour l'identification des victimes et pour permettre de les faire bénéficier du dispositif législatif et réglementaire spécifique de protection, d'hébergement et d'admission au séjour.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Le travail des associations sur le terrain a lieu même s'il n'est pas toujours organisé. En revanche, les inspecteurs de l'IGAS, dans leur rapport récent, font état d'une désorganisation complète des services de l'État, dans lesquels il n'y a pas de coordination pour la prise en charge des femmes victimes des réseaux. Il n'y a pas non plus d'accompagnement. La méconnaissance des droits est un vrai problème.

Les victimes ont des droits et personne ne coordonne l'action des administrations et des associations. Le constat de l'IGAS est sévère. Peut-être faudrait-il envisager de rétablir les commissions départementales sur la prostitution pour que la coordination s'y organise ?

Je suis favorable à ce qu'on inscrive dans la loi cette obligation de coordination des services de l'État. Il faut que dans ce domaine comme dans d'autres, l'efficacité et le traitement humain des personnes ne dépendent pas seulement des bonnes relations personnelles qui peuvent s'établir entre les fonctionnaires des services impliqués et les associations qui prennent en charge les victimes de la traite.

Mme Elisabeth Moiron-Braud. C'est bien le cœur du problème. Cela fait partie de l'objectif de la MIPROF, dans la continuité du plan auquel il n'a pas été donné suite. La coordination entre les différents services est en effet indispensable. Nous demanderons que des référents soient nommés dans chaque préfecture afin qu'ils puissent prendre en charge ce genre de dossiers.

Nous disposons des outils juridiques nécessaires pour la protection des victimes, avec les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et du code de l'action sociale et des familles (CASF).

C'est plutôt, vous avez raison, l'application des textes qui fait défaut. C'est le fonctionnement des services entre eux et les échanges sur les cas particuliers qu'il faut améliorer. Il y a de bonnes coordinations à certains moments dans certaines villes, comme à Bordeaux ou à Lyon. Dans ces villes, un véritable accompagnement de la victime a été mis en place.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Cette protection est-elle liée au dépôt de plainte ? Les enquêtes que j'ai lues montrent que lorsque la police interpelle une personne prostituée, elle ne l'adresse pas vers une procédure d'accompagnement, elle l'interroge sur le proxénète qui la fait travailler. Les services des étrangers des préfectures sont souvent très réticents, voire opposés, à délivrer les titres de séjour auxquels peuvent prétendre ces victimes : elles courent plutôt le risque d'être envoyées en centre de rétention. Comment faire appliquer la loi dans toutes les préfectures ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. Il faut souligner que la victime de la traite peut, actuellement, bénéficier d'un accompagnement et de l'admission au séjour, si elle porte plainte ou témoigne dans une enquête bien sûr. Les personnes peuvent témoigner de manière protégée, sans que leur identité soit révélée, sans donner d'adresse, l'audition peut être faite à distance, notamment. Cela peut donc tout de même être une solution.

Mme Maud Olivier. Nous voulons aller vers une sanction du client. Comment différencier l'exploitation pour des raisons de travail et l'exploitation sexuelle, c'est-à-dire la prostitution ? Si on arrive à réduire la demande d'achat d'acte sexuel, on réduira le phénomène de la prostitution. Par ailleurs, comment les services peuvent-ils se coordonner pour agir de manière plus efficace pour accompagner les victimes ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. À mon sens, il faut réaliser une campagne d'information à destination du grand public sur ce qu'est la traite des êtres humains, car cela n'est pas vraiment compris du public. Il faut alerter les personnes qui recherchent le service sexuel sur la réalité des phénomènes pour les en décourager.

Mme Maud Olivier. Je pense que notre future législation aidera à lutter contre l'immigration clandestine, dès lors qu'elle découragera les réseaux de traite aux fins d'exploitation sexuelle d'amener des jeunes femmes sur le territoire français. La sanction du client pourra être un élément dissuasif, parmi d'autres.

La coopération policière et judiciaire avec les pays d'origine est-elle assez approfondie ? Votre travail englobera-t-il cet aspect ?

Mme Elisabeth Moiron-Braud. Notre futur plan d'action comportera un chapitre consacré à la coopération internationale. Ce sera un rôle d'impulsion, et chaque ministère aura en quelque sorte sa « feuille de route ». Ce sera un socle, qui devra être décliné au niveau départemental en impliquant les services au niveau du département.

Mme Catherine Coutelle. Nous vous remercions pour votre présentation et espérons que vous pourrez rendre concrète la coordination et la cohérence des services qui sont indispensables tant sur le plan national que pour la prise en charge des victimes de la traite au plan local, dans les départements.

L'audition s'achève à 15 heures 15.