

NOTE DE SYNTHÈSE DU REM (INFORM)

L'identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour forcé

1. INTRODUCTION

Cette note de synthèse du Réseau européen des migrations (REM) résume les principales conclusions de l'étude ciblée du REM intitulée « *L'identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour* ». Cette étude, issue d'une collaboration entre la Commission européenne, les Points de contact nationaux du REM et le prestataire de service du REM, rassemble les résultats principaux présentés au sein de 24 contributions nationales¹, qui suivent un cahier des charges commun. Les cas des demandeurs d'asile et des demandeurs d'asile déboutés en procédure de retour forcé sont examinés au sein de cette étude.

2. POINTS CLÉS À RETENIR

★ **La législation de l'Union européenne (UE) offre un cadre global pour une meilleure identification et protection des victimes de la traite des êtres humains (TEH).** La Directive 2011/36/UE impose aux États parties de mettre en place un système permettant la détection, l'identification et l'aide précoce aux victimes. De plus, l'acquis de l'UE, qui a récemment été adopté dans le domaine de l'asile, instaure des obligations pour les États membres en matière d'identification et de soutien à fournir aux personnes vulnérables, y compris les victimes de TEH. Ces deux ensembles de

dispositions renforcent les possibilités pour les victimes de TEH de demander une protection.

★ **Environ la moitié des États (membres)² disposent de données sur les victimes de TEH en procédure d'asile.** Toutefois, les différentes sources de données ne sont pas compatibles et sont parfois incomplètes. Il est donc difficile d'avoir une vision globale de l'étendue du phénomène à l'échelle de l'UE. Néanmoins, il semble que les victimes de TEH ne soient toujours pas identifiées. Cela laisse à penser qu'elles ne bénéficient pas de la protection et de l'assistance disponibles dans les États membres en vertu du droit de l'UE.

★ Dans cette perspective, **les méthodes de détection proactives dans certains États (membres) peuvent être considérées comme de bonnes pratiques.** Un certain nombre d'États (membres) mettent en œuvre ce type de dispositifs visant à **examiner la situation de tous les demandeurs d'asile, à former le personnel instructeur ainsi qu'à sensibiliser au phénomène de la TEH afin d'encourager les victimes de TEH à se signaler en tant que telles.**

★ En toute logique, de nombreux États (membres) se concentrent sur **la détection des victimes de TEH dans le cadre des procédures d'asile plutôt qu'au moment de la mise en œuvre de la procédure de retour**, afin de détecter les victimes de TEH le plus en amont possible. Toutefois,

¹ Les États (membres) qui ont contribué à l'étude sont : l'Allemagne (DE), l'Autriche (AT), la Belgique (BE), Chypre (CY), l'Estonie (EE), la Finlande (FI), la France (FR), la Grèce (EL), la Hongrie (HU), l'Irlande (IE), l'Italie (IT), la Lettonie (LV), la Lituanie (LT), le Luxembourg (LU), Malte (MT), la

Norvège (NO), les Pays-Bas (NL), la Pologne (PL), la République tchèque (CZ), le Royaume-Uni (UK), la Slovaquie (SK), la Slovénie (SI) et la Suède (SE).

² L'expression « États (membres) » signifie l'ensemble des États membres de l'UE et la Norvège.

constatant qu'il était possible que les autorités en charge du retour soient en contact avec des victimes de TEH, la plupart des États (membres) ont également développé des formations adéquates destinées à ces autorités.

★ **Tous les États (membres) prévoient la possibilité d'orienter les victimes de TEH vers des prestataires chargés de les accompagner et de leur proposer différentes solutions de protection.** Lorsqu'une victime de TEH demande l'asile, elle n'est pas dans l'obligation de changer de procédure pour solliciter un titre de séjour en tant que victime de TEH. En effet, certains États (membres) ont signalé que les victimes préféreraient poursuivre la procédure de demande d'asile. Il est donc nécessaire que des possibilités de protection globale soient progressivement introduites dans les différents États (membres).

3. HISTORIQUE ET CONTEXTE

La TEH est considérée comme « l'esclavage de notre temps », une violation grave des droits fondamentaux – comme l'indique l'article 5(3) de la Charte européenne des droits fondamentaux – et une forme grave de crime. Afin d'empêcher cette criminalité et de fournir une assistance à ceux qui en sont victimes, l'UE reconnaît la nécessité de détecter et d'identifier les personnes soumises à la TEH et de leur permettre d'accéder à une aide, un soutien et une protection. Compte tenu du caractère clandestin de la TEH et des différents facteurs qui peuvent dissuader la victime de TEH de dénoncer le crime dont elle fait l'objet, un certain nombre de victimes ne sont pas détectées. Pour cette raison, l'UE a appelé les États membres à mettre en place « une approche systématique pour l'identification, la protection et l'assistance aux victimes », notamment en insistant sur « la formation régulière des autorités susceptibles d'entrer en contact avec de (potentielles) victimes de la TEH [...] qui vise à leur permettre d'identifier les (potentielles) victimes de TEH et savoir quel traitement leur appliquer »³. Parmi ces autorités, on trouve notamment les officiers de police, les procureurs de la République, les avocats, les membres de la magistrature, les inspecteurs du travail, le personnel de santé, les travailleurs sociaux, les services d'aide à l'enfance et le personnel consulaire.

4. AMPLEUR ET ÉTENDUE DU PROBLÈME

Plus de la moitié des États (membres) (AT, BE, CZ, DE, ES, FI, FR, IE, LU, MT, NO, PL, SE, SK, UK) mettent en évidence le fait que de potentielles victimes de TEH ont été détectées dans le cadre des procédures d'asile ces cinq dernières années. Cinq autres États membres (EE, HU, LV, LT, SI) n'ont détecté aucun cas de TEH. Deux États membres (FI, SK) disposent de données attestant la détection de victimes de TEH en procédure de retour forcé (bien que le nombre reste faible). Aucune donnée

statistique pertinente n'est disponible dans les États membres restant.

La plupart des États membres (BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, HU, IE, LV, LT, LU, MT, NL, SE, SK, UK, NO) ont mis en œuvre des pratiques harmonisées visant à identifier et orienter les victimes de TEH lorsqu'elles sont détectées dans le cadre de la procédure d'asile. Très souvent, de tels mécanismes sont décrits dans des lignes directrices (BE, DE, EE, FI, IE, LU, NO, UK), du droit souple (CZ, EE, ES, IE, LV, NL, SE, SK, NO) ou même dans la législation (HU). Au moins cinq États membres (BE, EE, FR, LU, IT) préparent ou mettent actuellement à jour leurs lignes directrices afin de favoriser l'identification des victimes de TEH dans les procédures d'asile.

De la même façon, mis à part sept États membres (AT, DE, EL, FR, IE, MT, PL), tous les États membres ont mis en place des pratiques visant à détecter, identifier et orienter les (potentielles) victimes de TEH en procédure de retour forcé vers les acteurs responsables pour leur fournir une aide. En effet, dans quatre États (membres) (HU, IT, NO, UK), de tels mécanismes sont prévus par la loi, tandis que dans d'autres, ils sont décrits par le droit souple (CZ, EE, ES, LV, NL, SK) ou des lignes directrices (EE, FI, LV, LU, NL, UK, NO) afin d'aider les autorités en procédures de retour forcé à détecter les (potentielles) victimes de TEH. Au moins quatre autres États (membres) (AT, FR, LU, SI) préparent des lignes directrices afin de favoriser l'identification des victimes de la TEH dans les procédures de retour forcé.

5. DÉTECTION ET IDENTIFICATION

Comment les victimes de TEH sont-elles détectées ?

Les États (membres) reconnaissent que les demandeurs d'asile peuvent avoir fait face à différentes formes de persécution et d'exploitation (y compris la TEH). C'est pourquoi la moitié d'entre eux procèdent à un examen proactif de la situation de tous les demandeurs d'asile (CY, CZ, DE, ES, FI, LV, MT, NL, SK, UK) ou des demandeurs aux profils spécifiques – par exemple, les femmes originaires de pays particuliers, les hommes/femmes se livrant à la prostitution, les mineurs isolés (BE, IT, NO) – afin de déceler des indicateurs de TEH. La collecte d'informations ciblées au moment de l'examen permet d'évaluer une potentielle victimisation par le biais d'une série de questions et/ou d'évaluation des informations concernant le demandeur sur la base d'indices de TEH. Ce type d'examen peut avoir lieu au moment du dépôt de la demande (ES, NL), durant l'instruction de la demande (DE, ES, LV, NL) ou pendant le séjour du demandeur au sein d'un centre d'accueil (par le personnel du centre – NL, SK). Certains États (membres) (par exemple, ES, FR, LT) signalent que l'évaluation générale de la vulnérabilité (par exemple, le contrôle médical) opérée au sein de nombreux centres d'accueil facilite également la détection.

Lorsqu'un examen proactif de la situation du demandeur n'est pas effectué au cours de la procédure d'asile,

³ La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016

l'évaluation des faits et circonstances au moment de l'instruction de la demande peut encore permettre de détecter une potentielle victimisation. En effet, les informations collectées dans ce cadre sur le pays d'origine, des persécutions ou des circonstances personnelles peuvent également constituer des indices de TEH. Toutefois, la détection dépend des victimes d'une part, puisqu'il est nécessaire qu'elles fournissent un nombre suffisant d'éléments de preuve pertinents pour faciliter la détection, et des autorités d'autre part, ces dernières devant être suffisamment formées pour identifier une exploitation dans le cadre de la TEH. Afin d'inciter les victimes de TEH à davantage se signaler en tant que telles, certains États membres (par exemple, BE, CZ, ES, FI, IE, PL, SK, SE, UK) diffusent des documents d'information aux demandeurs d'asile pour les sensibiliser au phénomène de la TEH. La République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni ont mis en service des lignes téléphoniques d'assistance grâce auxquelles les victimes de TEH peuvent obtenir des conseils et se signaler en tant que telles.

Que se passe-t-il ensuite ?

Suite à la détection, deux processus peuvent s'appliquer : soit les autorités en charge de l'asile consultent immédiatement les autorités compétentes afin que ces dernières identifient officiellement la victime (AT, CY, EE, EL, ES, IE, LT, LU, NL, PL) et/ou fournissent une assistance (IT, MT) sans entreprendre d'autres contrôles ; soit les autorités en charge de l'asile conduisent une seconde évaluation de la victime potentielle avant de consulter d'autres acteurs (BE, CZ, DE, FI, HU, SE, SK, UK, NO). Dans quatre États (membres) (FI, NO, SK, UK), les autorités compétentes dans le domaine de l'asile sont habilitées à identifier (officiellement) une victime sans qu'une autre consultation soit nécessaire. L'un des atouts d'une orientation immédiate est que la procédure d'identification est menée par un professionnel formé pour être capable d'évaluer les indices de TEH. Toutefois, lorsque les forces de police sont les seules compétentes pour l'identification officielle (CY, EE, HU, IE, LV, LT, LU, NL, PL), les victimes sont souvent dans l'obligation de « coopérer » dans une certaine mesure avec ces autorités. Or, cette expérience peut s'avérer traumatisante pour les victimes (par exemple, il arrive que les victimes ne se sentent pas en confiance lorsqu'elles entrent en contact avec la police). Dans les États (membres) où les ONG et les services sociaux peuvent identifier les victimes (CZ, IT, LV) ou lorsqu'un mécanisme national d'orientation est en place (UK), cette pression peut être limitée.

Les mécanismes pour détecter les victimes sont-ils mis en œuvre à l'égard des demandeurs d'asile en procédure « Dublin » ?

Lorsqu'un ressortissant de pays tiers a précédemment introduit une demande d'asile dans un autre État (membre) et que sa demande est considérée comme étant de la responsabilité de cet État, conformément au Règlement Dublin III, le risque que la victime ne soit pas détectée augmente. Seuls certains États (membres) (CY, CZ, FI, HU, IE, NL, UK, NO) mettent en place des

mécanismes proactifs de détection de (potentielles) victimes de TEH en procédure Dublin. Cela semble particulièrement pertinent puisque, dans les États (membres) au sein desquels la procédure de détermination de l'État responsable intervient avant le premier entretien du demandeur d'asile, il n'est pas possible pour les autorités de contrôler la victime et/ou par conséquent de détecter une potentielle victimisation. L'article 5 du Règlement Dublin III introduit une nouvelle disposition prévoyant qu'un entretien personnel soit mené avec chaque demandeur avant de déterminer l'État (membre) responsable. Cette procédure s'applique à l'ensemble des demandeurs d'asile sauf lorsque le demandeur a déjà fourni, par d'autres moyens, les informations nécessaires pour déterminer l'État (membre) responsable ou qu'il a tenté de fuir. Dans la plupart des États membres, un transfert « Dublin » ne peut plus être effectué une fois qu'une personne est considérée comme victime de TEH présumée, soit suite à un examen au cas par cas (AT, CY, CZ, EL, EE, FI, MT, NL, PL), soit grâce à l'intervention de l'autorité compétente (BE, FR, SE, UK), soit sur la base de raisons spécifiques décrites dans la législation nationale (CY, FI, SI, UK, NO). Dans de tels cas, l'État (membre) d'accueil prend la responsabilité d'examiner la demande d'asile. Dans les autres États (membres), seul le lancement d'une procédure administrative en parallèle peut annuler un transfert suite à l'identification d'une victime de TEH. Par exemple, cela s'applique lorsque la personne obtient un délai de réflexion ou un permis de séjour en tant que victimes de TEH (BE, EE, FI, FR, IE, LU, NL, SE, UK, NO), si une enquête criminelle préalable au procès a été ouverte (DE, EE, FI, FR, IE, IT, LU, NL, SE, UK, NO) ou si le processus d'identification officielle a été engagé (FR).

Est-il toujours possible de détecter et d'identifier les victimes de traite une fois qu'elles se trouvent en procédure de retour forcé ?

Par rapport aux dispositifs mis en œuvre au sein de la procédure d'asile, il est peu probable que la situation des ressortissants de pays tiers soit examinée de manière proactive pour détecter des indices de TEH dans le cadre d'une procédure de retour forcé. Dans le cas de l'Irlande et du Royaume-Uni, cela s'explique par le fait qu'il est supposé que toutes les évaluations nécessaires relatives aux circonstances personnelles des migrants ont déjà été menées, étant donné que les demandeurs d'asile déboutés sont déjà passés par les précédents étapes de la procédure. Dans la plupart des cas, les victimes de TEH en procédure de retour forcé sont détectées par des acteurs qui ont été formés spécialement – et/ou qui disposent d'une expertise – sur les techniques pour reconnaître une potentielle victimisation (par exemple, des ONG spécialisées, le personnel médical, les conseillers juridiques, les services de police, etc.). Dans certains États membres (EE, FR, IE, NL, UK), l'autorité responsable de la mise en œuvre du retour peut également jouer ce rôle. Les ONG spécialisées contribuent largement à la détection des victimes de TEH en procédure de retour forcé étant donné que leur rôle consiste souvent à plaider pour les droits des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi et à suivre leur état de santé. De telles ONG entrent en contact avec les victimes par le biais de

visites en centres de rétention, d'actions de sensibilisation, ou de participation à la mise en œuvre du retour (dans certains États membres, les ONG sont autorisées à intervenir dans le cadre des retours forcés en tant qu'observateurs indépendants).

Les autorités compétentes en procédure de retour forcé semblent jouer un rôle plus important dans l'identification officielle des victimes, par rapport à celles en procédure d'asile. Cela s'explique par le fait que les autorités en charge de la mise en œuvre des retours forcés sont le plus souvent les services de police. Elles sont ainsi habilitées à enquêter sur un crime (y compris sur la TEH). En raison des conséquences de l'identification (ou de défaut d'identification) pour la victime de TEH en procédure de retour forcé, des évaluations rigoureuses de potentielles victimisations sont menées avant une identification officielle (CY, EE, IT, LV, NL, PL, SE, UK). Dans trois États (membres) (FR, HU, NO), l'autorité responsable pour le retour est compétente pour identifier les victimes de TEH. Dans seulement cinq États membres (BE, EE, EL, MT, SK), les autorités en charge de l'identification sont contactées d'emblée afin d'effectuer de plus amples contrôles alors qu'aucune procédure harmonisée n'existe dans trois autres États (IE, LT, SI).

Comment une décision de renvoi peut-elle être suspendue ?

Dans tous les États (membres), des mécanismes permettent de suspendre une décision de renvoi, au moins jusqu'à ce qu'il ait été établi que la personne peut être admise au séjour en tant que victime de TEH. Une seconde évaluation menée par l'autorité en charge des enquêtes criminelles, celle responsable du mécanisme national d'orientation (AT, CY, EE, FI, FR, LT, LV, SK, UK) ou celle compétente pour suspendre la mesure d'éloignement (BE, ES, FI, IE, IT, NL, PL, SE, SI, NO). En Irlande, la victime de TEH qui a été identifiée doit tout d'abord s'adresser aux tribunaux ou au ministre compétent pour faire annuler la décision de renvoi.

Si un ressortissant de pays tiers en procédure de retour forcé se signale comme victime de TEH et si les autorités responsables du retour considèrent sa déclaration comme fautive, un recours peut être introduit devant les tribunaux (par le biais, par exemple, d'un contrôle judiciaire) dans certains États (membres) (AT, ES, HU, IE, LT, NL, UK). Cependant, cela oblige les victimes de TEH à entamer une procédure longue et parfois difficile. Cela met en exergue l'importance de faciliter la détection par le biais d'une formation adéquate de ceux entrant en contact avec de potentielles victimes de TEH dans le cadre de la procédure d'asile, soit avant qu'elles fassent l'objet d'une mesure d'éloignement.

Quels types de formation sont prévus par les autorités responsables dans les domaines l'asile et du retour forcé ?

La plupart des États (membres) ont mis en place des formations spécialisées afin d'aider les autorités en charge d'instruire les demandes d'asile à détecter les victimes de TEH parmi les demandeurs (par exemple, des formations sur les indices de TEH et les techniques

de profilage). Dans dix États (membres), ces formations sont obligatoirement dispensées. Toutefois, des améliorations dans ce domaine sont encore nécessaires dans la plupart des États (membres), notamment au niveau de la fréquence de ces formations. Les États (membres) dans lesquels les autorités sont formées sur la conduite d'entretien avec les personnes vulnérables peut également faciliter, de manière indirecte, la détection, en créant un environnement au sein duquel les victimes de TEH se sentent davantage à l'aise pour se signaler en tant que telles. En effet, dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, le personnel est régulièrement formé aux méthodes de communication, de mise en confiance des victimes potentielles et de conseils.

La formation des acteurs impliqués dans les procédures de retour forcé est obligatoire dans seulement deux États (membres). Toutefois, des évolutions sont attendues en la matière étant donné que plusieurs États (membres) (FR, HU, NL, LU, PL) prévoient d'introduire de nouvelles dispositions dans ce domaine dans les années à venir.

Tous les acteurs qui agissent pour prévenir la TEH jouent un rôle important dans la promotion et la mise en œuvre de formations auprès des autorités compétentes dans le champ de l'asile et du retour forcé. Dans certains États (membres), les ONG ou les organisations internationales sont des partenaires des programmes de formation. Le bureau d'appui en matière d'asile (EASO) offre également des formations aux États (membres) dans ce domaine. L'implication des agences européennes et des organisations internationales permet d'harmoniser les différentes approches conformément aux standards internationaux.

6. ORIENTATION

Quels systèmes d'orientation sont mis en place ?

Dans la majorité des États (membres) (AT, BE, CY, ES, FI, FR, ES, HU, IE, IT, LV, LU, MT, PL, SE, SI, SK, UK, NO), une aide spécifique aux besoins des victimes de TEH peut leur être apportée dans le cadre de la procédure d'asile, sans qu'elles aient à être orientées vers d'autres procédures de protection ou de séjour. Cette aide est fournie par le biais d'une assistance adaptée en centre d'accueil (des conseils spécialisés par exemple), de programmes développés spécifiquement par l'État pour les victimes de TEH ou les personnes vulnérables, d'ONG financées par l'État ou d'un système public de protection (sous la forme d'aides (ciblées) supplémentaires). Les conditions préalables pour accéder à cette aide varient d'un État (membre) à l'autre. Dans certains cas, ces exigences (lorsque, par exemple, elles impliquent une coopération avec les autorités) peuvent dissuader les victimes de TEH de demander une assistance. Dans de telles situations, les ONG peuvent jouer un rôle en fournissant des informations aux victimes et en les soutenant tout au long de la procédure. D'autres États (membres) ont signalé qu'il était également nécessaire d'harmoniser les pratiques en matière d'orientation des victimes vers

ces systèmes d'assistance, ce qui demanderait des efforts de sensibilisation auprès des autorités.

Certains États (membres) (CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, LU, MT, PL, SE, UK) laissent la possibilité aux demandeurs d'asile d'introduire, en même temps que la demande d'asile, une demande de titre de séjour, conformément à la Directive 2004/81/CE, ou d'autorisation de séjour, en vertu de mesures nationales équivalentes. Dans tous ces États (membres), une procédure d'identification officielle est exigée pour que la victime de TEH puisse bénéficier d'un délai de réflexion, tout en restant dans la procédure d'asile (sauf en Finlande et en Suède). Toutefois, des éléments semblent indiquer que la plupart des victimes de TEH préfèrent rester en procédure d'asile jusqu'à ce qu'une décision finale sur leur demande soit prise. En effet, au sein d'au moins deux États (membres) (NL, PL), la procédure prévue conformément à la Directive 2004/81/CE est temporairement suspendue jusqu'à ce qu'une première décision sur la demande d'asile ait été rendue.

Dans huit États (membres) (AT, BE, EL, IE, NL, SI, SK, NO), le demandeur d'asile est dans l'obligation d'abandonner la procédure d'asile en cours pour accéder aux droits et services prévus par la Directive 2004/81/CE ou des mesures nationales équivalentes.

Dans certains de ces États (membres) (AT, BE, EL, IE, SI), la victime peut à nouveau s'engager dans la procédure d'asile suite à un refus du droit de séjour en vertu de la Directive 2004/81/CE. Toutefois, dans ces conditions, la victime de TEH sera tenue de fournir de nouvelles preuves pour appuyer sa demande. En Irlande, une autorisation émanant du Ministère est nécessaire pour rouvrir la procédure. En Slovénie, la victime devra prouver que sa déclaration d'abandon a été faite sous la contrainte pour pouvoir accéder à nouveau à la procédure d'asile.

7. COMPLÉMENT D'INFORMATION

Il est possible d'obtenir davantage de précisions sur cette note de synthèse et/ou sur tout autre aspect lié au REM en contactant la Commission européenne à l'adresse HOME-EMN@ec.europa.eu ou le Point de contact français du REM à l'adresse emn@interieur.gouv.fr.

Produit en mars 2014