



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 23 mai 2016
(OR. fr)

9324/16

JAI 472
DROIPEN 95
COPEN 169
GENVAL 63
MIGR 96
COSI 91

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	19 mai 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2016) 267 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2016) établi conformément à l'article 20 de la directive 2011/36/EU concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2016) 267 final.

p.j.: COM(2016) 267 final



Bruxelles, le 19.5.2016
COM(2016) 267 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2016)

**établi conformément à l'article 20 de la directive 2011/36/EU concernant la prévention
de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des
victimes**

{SWD(2016) 159 final}

I. CONTEXTE

La traite des êtres humains est l'acquisition, la vente et l'exploitation des adultes et des enfants. C'est un phénomène qui a un effet préjudiciable sur les individus, la société et l'économie. **Les trafiquants exploitent les vulnérabilités des personnes**, qui peuvent être exacerbées par des facteurs tels que la pauvreté, la discrimination, l'inégalité entre les sexes, la violence contre les femmes, le manque d'accès à l'éducation, les conflits ethniques ou les catastrophes naturelles.

La traite des êtres humains est une activité criminelle stimulée par la demande et les profits. Les profits, tant dans les économies légales qu'illégales, génèrent une interaction complexe entre l'offre et la demande sur laquelle il convient d'agir pour pouvoir éradiquer cette forme de criminalité.

La traite des êtres humains constitue une violation grave des droits fondamentaux **et est expressément interdite par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.** Elle figure également parmi les infractions énumérées à l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, connues sous le terme d'«eurocrimes». Il s'agit d'infractions particulièrement graves revêtant une dimension transfrontière.

La coopération et la coordination entre les États membres sont par conséquent fondamentales, ainsi qu'il ressort de la **directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes**¹ (ci-après la «directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains»). L'article 20 de la directive dispose que, dans le but de contribuer à une stratégie coordonnée et consolidée de l'Union en matière de lutte contre la traite des êtres humains, «les États membres communiquent au coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains les informations visées à l'article 19, sur la base desquelles celui-ci contribue au compte rendu réalisé tous les deux ans par la Commission sur les progrès effectués dans la lutte contre la traite des êtres humains».

À cet effet, la Commission a nommé un coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains, qui est chargé d'améliorer la coordination et la cohérence entre les institutions de l'UE, ses agences, ses États membres et les acteurs internationaux, d'élaborer de nouvelles politiques de l'Union visant à lutter contre la traite des êtres humains et d'améliorer les politiques existantes en la matière².

Le présent rapport est le **premier établi par la Commission sur la traite des êtres humains depuis l'adoption de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains.** Conformément au considérant 27 et à l'article 19 de ladite directive, le rapport est divisé en trois chapitres principaux: les tendances en matière de traite des êtres humains, les résultats

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

des actions spécifiques de lutte contre la traite des êtres humains, et les statistiques fournies par les États membres. Il est accompagné d'un document de travail des services de la Commission³ qui fournit des informations factuelles exhaustives et détaillées complétant celles figurant dans le présent rapport. En outre, le rapport examine les mesures prises par la Commission et toute autre partie prenante pertinente dans le cadre de la **stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016**⁴ (ci-après la «stratégie de l'UE»). Les conclusions du présent rapport mettent en évidence l'orientation de la stratégie de la Commission et seront prises en compte dans l'élaboration d'une **stratégie de l'après-2016 pour combattre la traite des êtres humains** qui sera publiée en 2016.

En outre, le rapport examine les principales politiques de l'UE qui visent à lutter contre la traite des êtres humains, notamment l'agenda européen en matière de migration⁵; le programme européen en matière de sécurité⁶; le plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015-2020)⁷; le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019)⁸; le nouveau cadre pour les actions de l'UE en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et d'émancipation des femmes dans le contexte des relations extérieures de l'Union pour la période 2016-2020⁹ et l'engagement stratégique de l'UE en faveur de l'égalité des sexes (2016-2019)¹⁰.

Le présent rapport se concentre sur les questions qui mettent en évidence l'approche globale de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains et de la stratégie de l'UE. Il examine plus particulièrement les progrès accomplis dans la mise en œuvre des trois «P», les **poursuites** (en plaçant l'accent sur les enquêtes financières), la **protection** (en plaçant l'accent sur la mise en place de mécanismes d'orientation nationaux) et la **prévention** (en plaçant l'accent sur les mesures prises par les États membres pour prévenir l'infraction comme prévu par l'article 18 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains).

Le rapport est fondé sur des données provenant de trois sources principales: les informations recueillies par les **rapporteurs nationaux ou mécanismes équivalents (RNME)** et transmises par les États membres au coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains conformément aux articles 19 et 20 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains; les contributions fournies par les organisations de la société civile qui participent à la **plateforme européenne de la société civile de lutte contre la traite des**

³ SWD(2016) 159.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52012DC0286>

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_fr.pdf

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_fr.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_fr.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

êtres humains¹¹ et à la **plateforme électronique européenne de la société civile**; et les informations **des agences de l'UE et des organisations internationales et régionales pertinentes**.

Les informations communiquées par les États membres couvrent principalement la **période 2011-2013**. Le rapport contient cependant également des informations plus récentes, notamment des **données statistiques pour les années 2013-2014**¹².

II. TENDANCES ET DÉFIS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Il est difficile d'évaluer l'étendue exacte de l'infraction complexe de traite des êtres humains au niveau de l'UE en raison de ses liens avec d'autres activités criminelles et de la disparité des législations nationales. Ces dernières années, la Commission, par l'intermédiaire d'Eurostat, a recueilli des statistiques pertinentes. Le dernier rapport d'Eurostat sur la traite des êtres humains¹³ a été publié en 2015 et couvre la période 2010-2012.

Les tendances révélées par les données statistiques pour la **période 2013-2014**¹⁴ fournies par les États membres dans le cadre du présent rapport correspondent à celles observées au cours de la période précédente. Il est important de souligner que ces données font référence à des «victimes enregistrées» (identifiées ou présumées)¹⁵. Toutefois, étant donné la complexité du phénomène, il y a tout lieu de penser que le nombre réel de victimes de la traite des êtres humains dans l'Union européenne est en effet nettement plus élevé.

- Au total, il y a eu **15 846 «victimes enregistrées»** (identifiées ou présumées) de la traite des êtres humains dans l'UE.

¹¹ Toutes les informations sur la plateforme européenne de la société civile sont disponibles sur le site web dédié de la Commission: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/> (en anglais uniquement).

¹² Une demande spécifique a été envoyée aux États membres en décembre 2015 pour les données statistiques concernant les années 2013 et 2014.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

¹⁴ Les données ont été recueillies pour le présent rapport dans le cadre d'une procédure intermédiaire et simplifiée menée après la publication des deux documents de travail d'Eurostat sur la traite des êtres humains et avant toute autre collecte ultérieure de données officielles. Pour en savoir plus sur la manière dont la Commission collecte les données relatives à la traite des êtres humains, consulter le document de travail d'Eurostat, «Trafficking in Human Beings», édition 2015.

¹⁵ Conformément à la définition donnée dans la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains, le terme «victime identifiée» désigne une personne qui a été formellement reconnue par les autorités compétentes comme une victime de la traite des êtres humains. Le terme «victime présumée» s'applique à une victime de la traite des êtres humains qui satisfait aux critères de la directive de l'UE mais n'a pas été formellement reconnue par les autorités compétentes comme une victime, ou qui a refusé d'être formellement et légalement reconnue comme une victime de la traite des êtres humains. Certains États membres ont inclus les deux catégories dans les données recueillies, tandis que d'autres incluent uniquement l'une des deux catégories.

- La traite des êtres humains à des fins d'**exploitation sexuelle** constitue toujours la forme la plus répandue (67 % des victimes enregistrées), suivie de l'exploitation par le travail (21 % des victimes enregistrées). Les 12 % restants ont été enregistrées comme victimes de la traite d'êtres humains à d'autres fins d'exploitation.
- Plus des trois quarts des victimes enregistrées étaient des femmes (76 %).
- Au moins 15 % des victimes enregistrées étaient des enfants¹⁶.
- **65 %** des victimes enregistrées étaient des **citoyens de l'Union**.
- Les **cinq principaux pays de l'UE de nationalité** des victimes enregistrées au cours de la période 2013-2014 sont la Bulgarie, la Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne et la Roumanie. Il s'agit des mêmes pays que pour les années 2010 à 2012.
- Les **cinq principaux pays tiers de nationalité** des victimes sont l'Albanie, la Chine, le Nigeria, le Maroc et le Viêt Nam.
- **6 324** personnes ont eu officiellement affaire à la police ou à la justice pénale¹⁷ dans le cadre de l'infraction de traite des êtres humains¹⁸.
- Au total, **4 079** poursuites et **3 129** condamnations pour traite des êtres humains ont été signalées dans l'Union.

Une analyse plus détaillée des données statistiques est disponible dans le document de travail accompagnant le présent rapport.

Une comparaison annuelle montre que le nombre total de victimes enregistrées dans les données pour la période 2013-2014 est inférieur à celui mentionné dans le document de travail d'Eurostat pour 2010-2012 (8 034 en 2013 et 7 812 en 2014; contre 9 710 en 2010, 9 438 en 2011 et 10 998 en 2012). Même si les méthodes de collecte des données utilisées pour les deux périodes étaient similaires, il ne serait pas opportun, à ce stade, de comparer les données, que ce soit entre les deux exercices ou entre différentes années, à cause d'éventuelles différences portant sur les méthodes d'enregistrement et les définitions légales. C'est pourquoi les disparités dans les totaux annuels, et en particulier les raisons pour lesquelles un nombre inférieur de victimes de traite a été enregistré, sont des questions qui doivent être examinées et analysées de manière plus approfondie. En outre, la cohérence en ce qui concerne les pays d'origine des victimes, les pays de destination, les formes d'exploitation

¹⁶ Sur la base des données partielles ventilées par âge fournies par les États membres.

¹⁷ Peut inclure les personnes suspectées, arrêtées ou mises en examen pour une infraction pénale au niveau national. Pour les définitions, consulter les métadonnées d'Eurostat sur la criminalité et la justice pénale dans la structure de métadonnées Euro SDMX (ESMS): http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁸ Tous les États membres n'ont pas fourni de données sur les procédures pénales. En outre, bien que la majorité des États membres fassent référence à des personnes, certains États membres se réfèrent à des affaires ou à des infractions et non à des personnes.

et le profil des victimes en termes d'âge et de sexe au cours de la période 2010-2014 montre que, malgré les efforts déployés, la situation n'a pas changé¹⁹.

Sur la base de ces éléments, il importe que les **États membres poursuivent leurs efforts pour améliorer la collecte des données (ventilées par âge et par sexe) sur la traite des êtres humains afin de surveiller le phénomène**. La collecte des données est tout aussi importante pour mesurer l'impact des mesures destinées à lutter contre la traite des êtres humains. La cohérence des tendances statistiques au cours des deux périodes indique que les **États membres devraient redoubler d'efforts pour mener des enquêtes, poursuivre les auteurs d'infractions et identifier les victimes potentielles**. La Commission est déterminée à soutenir les États membres dans leurs efforts déployés à cette fin. Cela implique de leur fournir de meilleurs éléments d'orientation et de recueillir des données concernant des indicateurs complémentaires afin d'améliorer la fiabilité et la comparabilité des données.

Tendances en matière de formes d'exploitation

La traite des êtres humains est un phénomène social qui prend des formes très variées. Elle évolue avec le temps, souvent en fonction de la demande et de l'inventivité des trafiquants. La liste des différentes formes d'exploitation figurant dans la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains n'est pas exhaustive, de sorte que de nouvelles formes d'exploitation peuvent être incluses dans la définition de la traite des êtres humains.

Les États membres et les autres acteurs devraient répartir proportionnellement les ressources en vue de lutter efficacement contre toutes les formes de traite des êtres humains, y compris les formes émergentes, et de veiller à ce que les tendances fassent l'objet d'une surveillance.

- **La traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle**

La traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle reste de loin la forme prédominante de traite dans l'Union européenne. Selon les données statistiques pour la période 2013-2014, il y a eu 10 044 victimes enregistrées (67 % du total des victimes enregistrées) de ce type d'exploitation, qui touche surtout les femmes et les filles (95 % des victimes enregistrées), même si quelques États membres ont signalé une augmentation du nombre de victimes masculines. La majorité des victimes se retrouvent dans l'industrie du sexe. Les informations disponibles suggèrent que les trafiquants délaissent de plus en plus les formes visibles de traite aux fins d'exploitation sexuelle en faveur de formes plus dissimulées et qu'ils abusent du statut d'«indépendants».

Selon Europol, «dans les pays où la prostitution est légale et réglementée, il est possible que le travail sexuel soit affecté par la demande de main-d'œuvre bon marché» et, dans ces pays, «c'est beaucoup plus facile pour les trafiquants qui souhaitent profiter d'un environnement

¹⁹ Ces constatations sont également reflétées dans le rapport d'Europol: «[Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU](#)» (la traite des êtres humains dans l'UE), février 2016.

juridique afin d'exploiter leurs victimes»²⁰. Les modèles sont également en train de changer, avec un passage de la prostitution visible à des formes moins visibles.

Les données recueillies pour le présent rapport suggèrent que, malgré les efforts consentis jusqu'à présent, la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle n'a pas été efficace et que le phénomène n'a pas diminué. Les États membres devraient **poursuivre et même intensifier les efforts pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle.**

- **La traite des êtres humains aux fins de l'exploitation par le travail**

Plusieurs États membres ont signalé que la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail est en hausse (21 % du total des victimes enregistrées). Les États membres font également état d'une augmentation du nombre d'hommes victimes de ce type de trafic, par exemple dans le secteur agricole. Les données statistiques pour 2013-2014 montrent que 74 % des victimes enregistrées de l'exploitation par le travail étaient de sexe masculin²¹.

Les trafiquants exploitent les lacunes en matière de mise en œuvre ou de contrôle de la législation sur les permis de travail, les visas, les droits des travailleurs et les conditions de travail. La traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail n'est absolument pas un phénomène nouveau dans l'UE et, en raison de la crise économique, la demande de main-d'œuvre bon marché a augmenté²²; les victimes introduites en Europe ou se trouvant au sein de l'UE sont contraintes d'effectuer un travail non rémunéré ou très mal rémunéré, vivent et travaillent dans des conditions qui ne respectent pas leur dignité humaine.

L'esclavage domestique est une forme de traite à des fins d'exploitation par le travail qui est particulièrement difficile à détecter. Il touche surtout les femmes et les filles. Cette forme d'exploitation survenant dans les ménages privés, les victimes sont souvent isolées, et n'ont que peu ou pas de possibilités de signaler leur situation ou d'échapper à l'exploitation.

S'il est important de souligner que les situations d'exploitation sur le marché du travail de l'UE ne sont pas toutes le résultat de la traite des êtres humains, certaines peuvent l'être. Dans ces cas, **toutes les victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail doivent être correctement identifiées et aidées.**

- **La traite des êtres humains à d'autres fins d'exploitation**

Selon les données statistiques pour 2013-2014, les autres formes d'exploitation représentent 12 % du nombre total des victimes.

²⁰ Ibidem.

²¹ Selon les États membres, les principaux secteurs dans lesquels les victimes masculines sont exploitées sont l'agriculture, la construction, les services d'hôtellerie et de restauration, l'industrie manufacturière et les travaux domestiques. Les victimes féminines sont essentiellement exploitées dans les travaux domestiques.

²² Ainsi que l'a signalé Europol dans son rapport «Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU» (la traite des êtres humains dans l'UE), février 2016.

Les autres formes d'exploitation signalées par les États membres sont notamment la traite des êtres humains aux fins de la mendicité forcée, d'une activité criminelle, de mariages forcés, de mariages de complaisance ou du trafic d'organes, l'enlèvement de nourrissons et de jeunes enfants pour adoption, la traite des femmes enceintes en vue de vendre leurs nouveau-nés, la traite pour la production de cannabis et pour le trafic de drogues ou pour la vente de drogues.

Les États membres font également état de cas dans lesquels des personnes sont victimes de **multiples formes d'exploitation**, par exemple lorsqu'elles sont victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail et d'exploitation sexuelle, ou victimes d'exploitation par le travail et également contraintes à se livrer à une activité criminelle.

Les rapports des États membres montrent que **l'exploitation des personnes souffrant de handicaps physiques ou mentaux et de troubles du développement est à la hausse**. Une hausse a également été signalée dans le **trafic** des personnes d'origine ethnique rom à **des fins de mendicité forcée**. Les victimes de la traite des êtres humains sont également utilisées en tant que **convoyeurs de drogue**, exploitées dans la **culture du cannabis** ou utilisées à des fins de **fraude sociale**. Les États membres indiquent également que **des femmes enceintes sont recrutées et forcées à vendre leurs nouveau-nés**.

Les mariages forcés²³ et les mariages de complaisance sont de plus en plus souvent signalés par les États membres dans le contexte de la traite des êtres humains. Europol indique qu'on peut s'attendre à ce que la crise actuelle des migrants et des réfugiés entraîne une augmentation des mariages forcés, les migrants et demandeurs d'asile tentant de plus en plus d'obtenir le droit à un séjour licite²⁴.

Tendances en matière de traite des enfants

La traite des enfants est signalée par les États membres comme l'une des tendances connaissant la plus forte augmentation dans l'Union européenne. Les données statistiques pour 2013-2014 montrent que sur les 15 846 victimes de la traite des êtres humains enregistrées dans l'UE, au moins 2 375 étaient des enfants²⁵.

Les réseaux de trafiquants ciblent les familles socialement et économiquement défavorisées, et poussent les familles à s'endetter à un point tel qu'elles ne peuvent pas rembourser. Dans ce contexte, les enfants sont arrachés à leurs parents, en guise de remboursement de la dette.

²³ Il est à noter que les États membres utilisent les termes de différentes manières, mais souvent pour indiquer des phénomènes similaires, en particulier en ce qui concerne les mariages de complaisance et les mariages fictifs. Pour les définitions utilisées dans le cadre de la législation de l'UE concernant la libre circulation des citoyens de l'Union, veuillez vous référer au manuel relatif aux mariages de complaisance présumés entre des citoyens de l'Union et des ressortissants de pays tiers, dans le cadre de la législation de l'UE concernant la libre circulation des citoyens de l'Union, SWD (2014) 284: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_fr.pdf

²⁴ «Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU» (la traite des êtres humains dans l'UE), février 2016.

²⁵ Des informations concernant l'âge n'étaient disponibles que pour 13 841 des 15 846 victimes identifiées. Par conséquent, le chiffre réel peut être plus élevé.

Les enfants constituent l'un des groupes les plus vulnérables visés par les trafiquants. Les groupes criminels organisés choisissent de se livrer à la traite des enfants, parce que ceux-ci constituent des proies faciles et rapidement remplaçables²⁶. Bien que la traite des enfants soit répandue dans des situations sans rapport avec les migrations, les informations reçues indiquent que le phénomène a été exacerbé par la crise migratoire actuelle, durant laquelle le nombre d'enfants arrivant dans l'UE a augmenté de façon exponentielle²⁷. Une proportion importante de ces enfants voyagent à destination et au sein de l'Union sans être accompagnés d'un adulte qui en soit responsable, ou sont laissés seuls après leur entrée dans l'Union européenne.

Identifier les enfants victimes de la traite des êtres humains et établir leur véritable identité constitue un problème croissant, étant donné que leur vulnérabilité en fait une cible privilégiée des trafiquants.

La traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle et de criminalité forcée est en augmentation. Les enfants victimes courent un risque élevé non seulement d'être à nouveau victimes de la traite, mais aussi de subir une **victimisation secondaire** – en étant traités comme des auteurs d'infractions plutôt que comme des victimes de la traite des êtres humains²⁸.

La Commission recommande des efforts concertés et coordonnés pour prévenir et combattre la traite des enfants, réduire la vulnérabilité des enfants à risque, fournir un soutien approprié aux enfants victimes et veiller à ce qu'une dimension de protection de l'enfance soit intégrée dans toutes les mesures ciblant les enfants, en particulier en renforçant les systèmes intégrés de protection des enfants et la coopération transfrontière²⁹.

Tendances concernant la traite des êtres humains et la criminalité organisée

La traite des êtres humains est **généralement liée à la criminalité organisée**, bien qu'il existe quelques cas dans lesquels un petit nombre de victimes sont exploitées au niveau local et où des **individus isolés agissent sans aucune organisation**. Les organisations criminelles impliquées dans la traite des êtres humains sont caractérisées par des réseaux peu structurés et flexibles qui s'adaptent rapidement et sont liés par un lien de parenté ou l'appartenance ethnique. Les rôles des membres sont souvent interchangeables et les organisations sont, en général, présentes dans plusieurs pays³⁰.

La traite des êtres humains, qui représente une forme grave de criminalité organisée et constitue une menace importante pour la sécurité, exige **une réponse politique ciblée et coordonnée au niveau de l'UE**, comme indiqué dans le **programme européen en matière**

²⁶ Europol, «Intelligence Notification, Child trafficking for exploitation in forced criminal activities», 2014.

²⁷ HCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, 22.12.015.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Pour plus de détails, voir l'étude de la Commission sur les groupes à risque élevé http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

³⁰ «Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU» (la traite des êtres humains dans l'UE), février 2016.

de sécurité. Cette réponse doit également **viser d'autres formes de criminalité connexes**, telles que la falsification de documents, le trafic de drogues, la cybercriminalité, la pédopornographie, le trafic de migrants et la fraude sociale. **La présence de ces autres formes de criminalité connexes a souvent pour conséquence que la traite des êtres humains ne fait pas l'objet, en tant que telle, de constatations ou d'enquêtes**³¹. L'évolution constante des formes de la traite des êtres humains et la faculté des trafiquants à s'adapter à des situations nouvelles rendent les enquêtes et les poursuites encore plus difficiles.

Tendances de la traite dans le contexte de la migration et de l'asile

Selon la récente communication de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration³², il apparaît clairement que la **crise migratoire a été exploitée par des réseaux criminels se livrant à la traite des êtres humains pour cibler les personnes les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants.** Les trafiquants abusent de plus en plus des systèmes d'asile, qui ne sont pas toujours liés à des mécanismes d'orientation nationaux. Une **augmentation inquiétante du nombre de femmes et de filles nigérianes** quittant la Libye a été enregistrée (4 371 de janvier à septembre 2015, contre 1 008 l'année précédente, dont la mission de l'OIM en Italie estime que 80 % sont victimes de la traite)³³, et le risque croissant de traite aux fins d'exploitation sexuelle suscite de nombreuses inquiétudes.

Pour faire face à la crise migratoire en 2015, l'UE a notamment renforcé considérablement la coopération avec les pays tiers; la traite des êtres humains constitue l'un des principaux domaines de coopération avec les pays d'Afrique, les pays des Balkans occidentaux et la Turquie.

La coordination devrait être assurée sur le terrain dans le cadre de l'approche dite des centres et zones de crise (hotspots) entre tous les acteurs impliqués dans le filtrage, le relevé des empreintes digitales, l'identification et l'enregistrement de ressortissants de pays tiers et dans d'autres installations d'accueil de première ligne afin de procéder rapidement à l'identification et à l'orientation des victimes de la traite des êtres humains et en vue de fournir des niveaux appropriés de soins et de protection. Dans cette optique, une formation appropriée devrait également être donnée au personnel de première ligne³⁴.

Tendances en matière d'utilisation de l'internet et des nouvelles technologies

³¹ Ibidem.

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_fr.pdf

³³ OIM Italie, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

³⁴ Voir [Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings. Especially for Consular Services and Border Guards](#) (Lignes directrices pour l'identification des victimes de la traite des êtres humains – À l'intention particulière des services consulaires et des garde-frontières), Commission européenne, 2013.

L'internet et les nouvelles technologies permettent aux groupes criminels organisés d'accéder à une vaste réserve de victimes potentielles, de dissimuler leurs activités et de commettre un large éventail d'actes criminels plus rapidement et à beaucoup plus grande échelle qu'auparavant. Les États membres rapportent que **de nombreuses victimes de la traite des êtres humains, en particulier à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail, sont recrutées en ligne.**

Des mesures doivent être prises afin de **prévenir l'utilisation des nouvelles technologies** en tant qu'instrument pour le recrutement des victimes de la traite des êtres humains **et de lutter contre ce phénomène.**

III. RÉSULTATS DES MESURES EN VUE DE LUTTER CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

La plupart des États membres ont mis en avant **la difficulté de mesurer les résultats et l'impact des actions engagées pour lutter contre la traite des êtres humains.** Toutefois, seuls quelques-uns d'entre eux ont mis au point des indicateurs pertinents, ou ont évalué leurs stratégies et plans d'action nationaux.

Pour garantir des politiques et actions effectives et à long terme, la Commission estime que **des évaluations systématiques des stratégies et des plans d'action des États membres et la mesure des résultats et de l'impact des actions réalisées** sont très importantes.

Cette partie du rapport met l'accent sur les principales actions menées par les États membres dans trois domaines thématiques clés définis dans la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains et la stratégie de l'UE. Ces domaines sont examinés plus en détail dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport. Ce document de travail comprend également des exemples issus des États membres, et les mesures adoptées par la Commission dans les domaines correspondants.

1. Droit pénal, enquêtes et poursuites

Accroître le nombre d'enquêtes et de poursuites dans le domaine de la traite des êtres humains est l'une des grandes priorités du cadre juridique et stratégique de l'UE.

Le taux de poursuites et de condamnations reste faible, ce qui est inquiétant, surtout si on le compare au nombre de victimes identifiées. Bien que les enquêtes dans ce domaine nécessitent un solide faisceau de preuves pour obtenir une condamnation, les informations recueillies pour le présent rapport indiquent que les États membres n'utilisent pas suffisamment d'outils d'investigation efficaces. Les enquêtes financières sont essentiellement menées au cas par cas, et non de manière systématique, et se limitent souvent à des enquêtes

en matière de recouvrement des avoirs³⁵. Ceci est contraire aux normes du Groupe d'action financière (GAFI)³⁶ et aux recommandations du Conseil³⁷.

En outre, les victimes seraient soumises à une charge excessive, avant et pendant la procédure pénale. Certaines informations suggèrent également que **les victimes se voient souvent refuser assistance dans les commissariats de police ou sont identifiées à tort comme des délinquants, puis poursuivies et condamnées.**

Les informations recueillies montrent également que des efforts sont faits pour **organiser des enquêtes conjointes et constituer des équipes communes d'enquête et font état des expériences positives** acquises dans ce cadre, ainsi que d'une **amélioration de la coopération transeuropéenne** dans ce domaine.

Les informations mettent également en évidence les problèmes pratiques en matière de **saisies et de confiscations** dans les affaires relatives à la traite des êtres humains, notamment les **problèmes liés à la détection des produits de la criminalité** et l'**inefficacité de la coopération internationale** lorsque l'argent a été envoyé vers un pays hors de l'UE. Les **enquêtes financières** entraîneraient davantage de saisies et donc de confiscations.

Les trafiquants **abusent souvent de structures économiques légales pour dissimuler leurs activités illicites**. La directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains prévoit des obligations légales incombant aux entreprises, les personnes morales pouvant être tenues pour responsables d'infractions liées à la traite des êtres humains et étant alors passibles de sanctions (article 5). Bien que leur activité puisse aussi bien perpétuer la traite des êtres humains que contribuer à son éradication, la plupart des entreprises n'ont pas conscience de ces interactions, et **seuls quelques États membres ont poursuivi des personnes morales comme l'exige l'article 5.**

Les informations recueillies par la Commission démontrent clairement qu'il est important pour les États membres d'intensifier leurs efforts en vue d'**accroître le nombre d'enquêtes et de poursuites**, et de **réduire la charge pesant sur les victimes et leurs témoignages au cours des procédures aux fins de l'obtention des preuves**. Ceci pourrait être réalisé grâce à des **programmes de formation périodiques et adaptés destinés aux enquêteurs, procureurs et juges ainsi qu'au recours systématique à des enquêtes financières** (comme le recommande le groupe d'action financière) et d'autres outils d'enquête efficaces fondés sur le renseignement, qui pourraient fournir divers éléments de preuve qui viendraient s'ajouter aux témoignages des victimes. Les États membres devraient également consacrer suffisamment de ressources financières et humaines pour lutter efficacement contre cette forme de criminalité.

³⁵ Cet aspect est développé dans le document de travail (SWD).

³⁶ Le groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental créé en 1989 par les ministres de ses États membres.

³⁷ Tous les États membres de l'UE ont fait l'objet d'une évaluation en ce qui concerne la criminalité financière et les enquêtes financières entre 2008 et 2011 dans le cadre de la cinquième série d'évaluations mutuelles du Conseil.

2. **Identification, protection et assistance**

Les politiques et la législation de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains reposent sur une approche centrée sur les victimes. Cela implique d'établir des mécanismes appropriés d'identification précoce des victimes et d'offrir assistance et soutien, en coopération avec les organismes d'aide pertinents.

Permettre aux victimes de bénéficier sans conditions d'une assistance, d'un soutien et d'une protection reste un défi pour la plupart des États membres. La traite des êtres humains reste un «crime invisible», étant donné que **le nombre de victimes identifiées reste faible**. En effet, **nombreuses sont les victimes de la traite qui ne sont pas identifiées et ne peuvent donc pas faire valoir leurs droits**. Des préoccupations ont été exprimées quant au **traitement des victimes pendant les procédures pénales**, au cours desquelles elles peuvent faire l'objet d'intimidations et de victimisation secondaire.

L'assistance et le soutien en fonction de l'âge et du sexe sont toujours inadaptés, et il n'y a pas suffisamment de services en faveur des victimes masculines de la traite des êtres humains. Les refuges et les lieux d'hébergement ne sont pas toujours équipés pour faire face aux besoins des victimes et de nombreux enfants et adultes disparaissent d'endroits qui ne fournissent pas de soins adéquats.

Si des États membres font état de mesures spécifiques destinées aux enfants, le taux de signalement reste faible et les procédures sont inadéquates pour trouver des solutions durables. Les problèmes subsistent avec la nomination de tuteurs pour les enfants victimes, et la diversité des pratiques dans l'ensemble de l'Union apporte un degré supplémentaire de complexité, notamment dans les situations transfrontières.

Une mesure spécifique prévue dans la stratégie de l'UE et confirmée par les conclusions du Conseil³⁸ invite les États membres à élaborer ou adapter des **mécanismes d'orientation nationaux afin de coordonner les acteurs impliqués dans l'identification, l'assistance, la protection et la réinsertion**. Selon les informations dont dispose la Commission, **plus de la moitié des États membres³⁹ ont officialisé leurs mécanismes d'orientation nationaux**. Alors que la stratégie de l'UE préconise une approche basée sur un système intégré de protection de l'enfant, **la participation des services de protection de l'enfance aux mécanismes d'orientation reste limitée**. Les États membres ont indiqué que la fourniture de services aux victimes a augmenté en termes de qualité depuis l'introduction de ces mécanismes. Toutefois, la mesure de leur impact général reste difficile.

³⁸ Le Conseil de l'Union européenne, dans ses conclusions saluant la stratégie de l'UE, a invité les États membres à «élaborer ou adapter des mécanismes d'orientation nationaux opérationnels, comme convenu dans le cadre du cycle politique de l'UE, qui décrivent des procédures pour mieux détecter, orienter, protéger et aider les victimes et associent les diverses autorités publiques concernées ainsi que la société civile», http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/133203.pdf.

³⁹ Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni.

La coopération transnationale, notamment **les mécanismes d'orientation transnationaux**, est également essentielle pour les personnes victimes de la traite en dehors de leur pays d'origine. À cet égard, le **système d'information Schengen** joue un rôle majeur dans les échanges d'informations transfrontières sur les victimes de la traite des êtres humains et leurs exploiters, puisqu'il s'agit de la principale base de données pour enregistrer les personnes disparues dans toute l'Europe. Le **futur système d'entrée/sortie** permettra de repérer et d'identifier les ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains, en enregistrant les données relatives à l'entrée et à la sortie des personnes, tant des titulaires de visa que des personnes qui en sont exemptées.

Toutes les victimes doivent être traitées de la même manière, et les États membres doivent déployer des efforts équivalents pour identifier, protéger et aider les victimes de toutes les formes d'exploitation. En effet, les victimes doivent être au cœur de la politique de lutte contre ce phénomène. Aucune forme d'exploitation ne doit être négligée, et les besoins des victimes doivent être pris en compte à la suite d'une appréciation individuelle.

Les victimes doivent être considérées avant tout comme des **titulaires de droits**, et doivent être capables de comprendre et d'exercer leurs droits. Dans ce contexte, la Commission recommande que toutes les mesures adéquates soient prises au niveau national afin de garantir **l'identification précoce des victimes de la traite**, conformément à l'obligation de fournir assistance et soutien dès qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elles pourraient avoir fait l'objet de la traite des êtres humains. **La formalisation ou la mise en place d'un mécanisme d'orientation national** constitue une étape importante en ce sens. Ces mécanismes devraient faire l'objet de **contrôles et d'évaluations réguliers et significatifs, en coopération avec la société civile et le monde universitaire.**

Pour les enfants victimes de la traite des êtres humains, il convient d'adopter une **approche intégrée pour la protection de l'enfance**, basée sur les normes de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, y compris l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que le renforcement des systèmes de tutelle. Enfin, la **création d'un système d'alerte en cas de disparition d'enfant dans le système d'information Schengen** est une étape cruciale pour assurer l'identification précoce des enfants victimes.

3. Prévention

Les enquêtes, les poursuites et les condamnations des trafiquants d'êtres humains sont des instruments essentiels pour lutter contre la traite des êtres humains. Toutefois, ces instruments entrent en jeu lorsque l'infraction a déjà été commise et que les victimes ont déjà souffert d'une grave violation de leurs droits fondamentaux. L'éradication de la traite des êtres humains ne sera possible que si la **prévention de l'infraction a lieu le plus en amont possible** en utilisant tous les instruments disponibles au niveau de l'UE et au niveau national.

La prévention doit être placée dans le contexte plus large de cette forme de criminalité, stimulée par les profits et la demande. **Une approche centrée sur les droits de l'homme doit**

garantir que ceux qui tirent profit de l'infraction commise et exploitent les victimes sont traduits en justice.

Les États membres ont signalé un **vaste éventail de mesures de prévention** conformément à l'article 18 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains, telles que la formation et la sensibilisation. Il est indiqué que, **à la suite de la formation des personnels de première ligne, une augmentation de la détection des cas de traite d'êtres humains a été enregistrée.** Toutefois, on dispose de **peu d'informations sur les effets réels de ces mesures** sur la demande et la prévention.

Les informations reçues portent également sur la **nature ad hoc des activités de formation, le manque de formation spécialisée ainsi que l'approche axée sur l'enfant et sur l'égalité entre les sexes.** Il est également important de souligner la nécessité d'actions de formation sur mesure, **notamment pour tenir compte des spécificités des différentes formes de traite d'êtres humains.**

En outre, les États membres insistent sur le **rôle du secteur privé dans la prévention de la traite des êtres humains.**

Incrimination du recours aux services fournis par les victimes

Un aspect qui a moins retenu l'attention des États membres est la modification de la législation visant ceux qui ont recours aux services fournis par les victimes de la traite, comme préconisé à **l'article 18, paragraphe 4, de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains.** À ce jour, environ **la moitié des États membres confèrent le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services fournis par les victimes de la traite des êtres humains en sachant que la personne concernée est victime de la traite des êtres humains**⁴⁰.

La **directive concernant les sanctions à l'encontre des employeurs**⁴¹, qui a un champ d'application similaire bien que plus restreint, a déjà établi que les États membres doivent imposer des sanctions pénales aux employeurs qui utilisent le travail ou les services de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en sachant que ces personnes sont victimes de la traite des êtres humains. Il est donc clairement nécessaire d'assurer la cohérence et de combler les éventuelles lacunes juridiques existantes qui pourraient aboutir à l'impunité.

Souvent, l'engagement de la responsabilité pénale des utilisateurs de services fournis par des victimes de la traite des êtres humains concerne la prostitution. En ce qui concerne la prostitution des enfants, la **directive relative à la lutte contre les abus sexuels des enfants**⁴² contribue aussi indirectement à la lutte contre le trafic d'enfants en obligeant les États

⁴⁰ Le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner le respect par les États membres de leurs obligations découlant de l'article 18 de la directive, étant donné que cet aspect fera l'objet d'un rapport distinct, conformément à l'article 23. Les informations figurant dans le présent rapport ne sont pas exhaustives et ne préjugent en rien des conclusions de la Commission européenne.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:FR:PDF> .

⁴² [Directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie.](#)

membres à garantir que le fait de se livrer à des activités sexuelles avec un enfant, en recourant à la prostitution enfantine, est considéré comme une infraction pénale et passible d'une peine d'emprisonnement minimale.

Les informations communiquées à la Commission indiquent clairement un **besoin de garanties solides pour faire en sorte que ce ne soient pas les victimes qui soient pénalisées, mais ceux qui les exploitent et les utilisent**. Si ce problème n'est pas résolu, les victimes seront traitées comme des délinquants et punies elles-mêmes, tandis que les auteurs d'infractions et les utilisateurs profiteront de l'inaction. **Prendre des mesures, y compris des mesures juridiques, visant à réduire la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation liées à la traite des êtres humains est fondamental à cet effet.**

4. Soutien financier pour lutter contre la traite des êtres humains et mettre en œuvre les obligations légales

L'un des plus grands défis de la lutte contre la traite des êtres humains, identifié par les États membres et par les organisations non gouvernementales, est **le manque de ressources disponibles pour les mesures de lutte contre la traite, l'aide aux victimes et les mesures de prévention au niveau national**. La crise économique mondiale a également eu une incidence négative sur la répartition de ces fonds.

Dans la majorité des États membres, l'assistance pratique aux victimes n'est pas fournie par l'État ou par les autorités locales, mais par des organisations non gouvernementales. Il est donc important que des financements soient attribués à ces organisations, pour leur permettre de fournir aux victimes de la traite une aide efficace et durable à court et à long terme.

Les enveloppes budgétaires doivent être suffisantes pour lutter efficacement contre la traite des êtres humains, et ce, en coopération avec la société civile. L'utilisation effective par les États membres de tous les fonds de l'UE pertinents pour lutter contre la traite des êtres humains et la mise en œuvre de mesures nationales présentant un bon rapport coût-efficacité peuvent apporter des résultats concrets et avoir un impact à long terme.

CONCLUSIONS

Les contributions au présent rapport des États membres et d'autres parties prenantes permettent de mettre en évidence un certain nombre de **défis essentiels** que l'UE et ses États membres doivent relever en priorité, en y consacrant les efforts et les ressources adéquats.

À cet égard, les États membres doivent **s'employer à lutter contre toutes les formes d'exploitation et en faire une priorité**; augmenter le nombre et l'efficacité des enquêtes et des poursuites; s'efforcer d'améliorer la collecte de données dans le domaine de la traite des êtres humains; mettre l'accent sur **l'identification précoce de toutes les victimes**, notamment en mettant en place les mécanismes appropriés; veiller à ce que toutes les victimes bénéficient **d'une protection et d'une assistance**; prendre des mesures **sexospécifiques** et adopter une approche **centrée sur l'enfant** dans toutes les actions; concentrer les efforts sur les victimes

les plus vulnérables, y compris les enfants en danger; fournir un **soutien approprié aux enfants victimes**; **prévenir** la traite des êtres humains en s'attaquant à **la demande** qui favorise toutes les formes d'exploitation; **évaluer systématiquement les stratégies et plans d'action nationaux**; affecter des **ressources adéquates** pour lutter contre la traite des êtres humains; et **coopérer utilement avec la société civile**.

Il importe que les États membres encouragent **les gouvernements et les organismes indépendants à participer régulièrement au réseau de l'UE des rapporteurs nationaux ou mécanismes équivalents (RNME)**, de sorte qu'ils soient en mesure de travailler à un niveau **opérationnel, stratégique et de suivi**, en connaissance de cause et de manière coordonnée.

La ratification par les États membres de tous les instruments internationaux et régionaux applicables peut contribuer à l'efficacité et à la cohérence des efforts communs. Dans ce contexte, le **renforcement de la coopération internationale** en vue de l'échange d'informations, de la collecte de données, de la recherche, du suivi et de l'évaluation doit être encouragé afin de maximiser l'impact de l'action, d'éviter la duplication des efforts et de réduire la charge administrative qui pèse sur les États membres.

L'adoption de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains et les processus de transposition au niveau national⁴³ ont créé une dynamique importante en matière de sensibilisation à l'ampleur du phénomène au sein de l'UE et à la nécessité de le combattre avec un large éventail d'instruments liés à la prévention, à la protection et aux poursuites. Enfin, grâce à la **mise en œuvre correcte et totale de la directive de l'UE, les États membres assureront la prévention de ce type de criminalité, la poursuite des auteurs d'infractions, et, ce qui est le plus important, la protection des victimes.**

La Commission continuera à œuvrer à la mise au point d'une action cohérente et coordonnée de lutte contre la traite des êtres humains. D'ici à la fin 2016, la Commission publiera les deux autres rapports prévus à l'article 23 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains, en ce qui concerne la conformité avec la directive et l'engagement de la responsabilité pénale, ainsi qu'une stratégie de l'après-2016 pour combattre la traite des êtres humains.

⁴³ À ce jour, 26 des 27 États membres auxquels la directive s'applique ont notifié à la Commission sa pleine transposition.