Lutte contre et prévention de la traite des êtres humains et protection des victimes

2009/0050(CNS) - 25/03/2009 - Document de base législatif

OBJECTIF : refondre la décision-cadre 2002/629/JAI concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes.

ACTE PROPOSÉ : Décision-cadre.

CONTEXTE : la traite des êtres humains est considérée comme l'une des infractions pénales les plus graves au niveau mondial. Elle constitue une violation flagrante des droits de l'homme, une forme moderne d'esclavage et une activité extrêmement rentable pour les organisations criminelles. Des estimations européennes en la matière font ressortir que plusieurs centaines de milliers de personnes seraient chaque année victimes de la traite des êtres humains à destination de l'UE ou au sein de l'UE.

Pour lutter contre ce type de criminalité, l'Union européenne s'est dotée d'un dispositif en 2002 : la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains qui vise à répondre à la nécessité d'harmoniser la législation et les sanctions pénales des États membres en la matière.

Toutefois, bien que les États membres aient généralement respecté les obligations essentielles définies par ce texte, la mise en œuvre d'une politique de lutte contre la traite des êtres humains efficace et globale exige des efforts supplémentaires. La décision-cadre souffre notamment des lacunes suivantes :

- un nombre peu élevé de procédures pénales engagées (permettant aux auteurs d'infractions d'échapper à la justice),
- un manque d'assistance, de protection ou d'indemnisation des victimes,
- un contrôle insuffisant de la situation.

C'est la raison pour laquelle la Commission propose de revoir la législation en vigueur afin de renforcer le cadre des dispositions pénales du dispositif existant et de prévoir une meilleure protection des victimes. La décision-cadre serait en outre destinée à prendre en compte des éléments essentiels de la convention du Conseil de l'Europe de 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains, actuellement la norme internationale la plus élevée en matière de droit pénal, d'aide aux victimes, de prévention et de contrôle.

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a envisagé plusieurs options :

- **option 1**: aucune action nouvelle de l'UE ;
- **option 2**: mesures autres que législatives : la décision cadre 2002/629/JAI ne serait pas modifiée mais des mesures telles que l'aide aux victimes, le contrôle, des mesures de prévention dans les pays de destination, des mesures de prévention dans les pays d'origine, de la formation, et de la coopération entre les services répressifs seraient proposées sous la forme d'un soutien à la législation existante ;
- **option 3**: proposer une nouvelle législation en matière de poursuites, d'aide aux victimes, de prévention et de contrôle intégrant certaines dispositions de la convention du Conseil de l'Europe de 2005 ;
- **option 4**: proposer une nouvelle législation (comme dans l'option 3) reprenant la décision-cadre existante et intégrant de nouvelles dispositions, accompagnée de mesures non législatives (notamment, celles prévues dans l'option 2).

Au regard de l'analyse de l'impact socio-économique et de l'impact sur les droits fondamentaux, l'option privilégiée a été l'option 4.

CONTENU : la proposition abrogera et intégrera la décision-cadre 2002/629/JAI, en incluant les nouveaux éléments suivants:

- **des dispositions de droit pénal matériel** incluant une définition claire des **infractions** liées à la traite des êtres humains (seraient ainsi passibles de sanctions pénales le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par le recours ou la menace de recours à la force ou d'autres formes de contrainte, l'enlèvement, la tromperie ou l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne à des fins d'exploitation), des **circonstances aggravantes** (notamment, si l'infraction a été commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions) et des **sanctions** selon la gravité des infractions commises. Le dispositif prévoit expressément la non-application de sanctions à l'encontre des victimes ;
- **des dispositions en matière d'enquêtes et de poursuites** : la proposition prévoit une **clause d'extraterritorialité** plus large et plus contraignante ainsi que la **coordination des poursuites** (cette disposition pouvant être remplacée une fois que la proposition de décision cadre relative aux conflits de compétence dans le cadre des procédures pénales aura été adoptée) et des outils d' investigation (ex. : recours à EUROJUST, le cas échéant) ;
- **une meilleure prise en compte des droits des victimes**: la nouvelle décision-cadre intègrerait des dispositions particulières destinées à prévenir la **victimisation secondaire** (en évitant notamment le contact direct avec les auteurs des crimes au moment du procès, toute déposition publique ou répétition inutile des interrogatoires durant l'enquête ou le procès). Elle intègrerait en outre des dispositions en matière de **protection des victimes** sur la base d'une analyse des risques ainsi que **l' indemnisation** des victimes, y compris l'accès aux fonds existants pour le remboursement de leurs frais juridiques (en particulier, pour les victimes particulièrement vulnérables) ;
- **l'aide aux victimes** : la nouvelle décision-cadre intègrerait des dispositions destinées à mettre en place un **mécanisme d'identification précoce des victimes**. Une norme en matière d'**assistance**, y compris l'accès aux soins médicaux nécessaires, les services de conseil et l'assistance psychologique serait également prévue ainsi que des mesures particulières pour les enfants;
- **des mesures de prévention** : des dispositions nouvelles seraient adoptées pour **décourager la demande** de services sexuels et la main-d'œuvre bon marché. Les États membres seraient également conviés à adopter des mesures de **formation** de leurs fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec des victimes. La décision-cadre intègrerait également l'engagement de la responsabilité pénale pour les utilisateurs recourant, en connaissance de cause, aux services fournis par une personne faisant l'objet de la traite des êtres humains ;
- **des dispositions en matière de contrôle** : il est prévu que chaque État membre mette en place des **rapporteurs nationaux** ou des mécanismes équivalents pour contrôler la mise en œuvre des mesures prévues à la décision-cadre ;

- **dispositions allant au-delà de la Convention du Conseil de l'Europe** : la proposition comprend des éléments absents de la convention du Conseil de l'Europe, notamment : i) des dispositions destinées à prévenir toute victimisation secondaire, ii) l'extension de la disposition relative à la non-application de sanctions aux victimes ayant participé à des activités illégales ; iii) une norme plus élevée en matière d'assistance aux victimes, notamment en ce qui concerne les soins médicaux ; iv) une clause d'extraterritorialité plus large et plus contraignante, imposant aux États membres l'obligation de poursuivre leurs ressortissants et les personnes ayant leur résidence habituelle sur leur territoire qui se sont rendus coupables de traite des êtres humains en dehors de leur territoire ; v) un niveau précis de sanctions compte tenu de la gravité des infractions. Enfin, l'incorporation de dispositions analogues à la convention dans l'acquis de l'UE permettra une entrée en vigueur immédiate et un contrôle effectif de leur mise en œuvre.

IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget communautaire.