

Immigration clandestine et traite des êtres humains: titre de séjour délivré aux victimes

2002/0043(CNS) - 15/10/2010 - Document de suivi

Le présent rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil porte sur l'application de la directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes.

Rappel contextuel : le 29 avril 2004, le Conseil a adopté la directive 2004/81/CE qui s'applique à tous les États membres, à l'exception du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni. Le rapport a été élaboré en application de l'article 16 de la directive et se fonde sur une étude relative à l'application de la directive.

Suivi et état d'avancement de la transposition : les États membres étaient tenus de transposer pleinement la directive au plus tard pour le **6 août 2006**. La Commission les a aidés dans ce processus en organisant des réunions avec des experts nationaux. Passé le délai de transposition, des procédures en manquement ont été engagées à l'encontre de 14 États membres. Par la suite, conformément à l'article 226 du traité, la Commission a envoyé 8 avis motivés. Elle a décidé de saisir la Cour de justice européenne pour 2 États membres: un désistement a été demandé dans une affaire et un arrêt a été rendu dans la seconde.

Le rapport relève que tous les États membres liés par la directive ont notifié leurs mesures de transposition. Sur le plan du champ d'application, tous les États membres appliquent la directive aux ressortissants de pays tiers qui sont, ou ont été, victimes d'infractions liées à la traite des êtres humains, même s'ils sont entrés clandestinement sur leur territoire.

Statistiques et chiffres : seul un nombre limité d'États membres a été en mesure de communiquer des données sur le nombre de titres de séjour délivrés en application des mesures transposant la directive, et ils sont encore moins nombreux à avoir informé la Commission du nombre de délais de réflexion accordés. Il ressort des données disponibles relatives aux titres de séjour délivrés à des victimes de la traite des êtres humains que les effets de la directive varient de façon considérable. Dans certains États membres, le nombre de titres de séjour délivrés était très élevé (BE, IT, NL, FR, DE), dépassant dans certains cas 100 unités par an. Dans d'autres États membres, les chiffres sont nettement inférieurs, oscillant dans la plupart des cas entre 1 et 20 unités par an (CZ, FI, HU, PL, SE). Dans d'autres États membres encore, aucun titre de séjour n'a été délivré en application des mesures transposant la directive, ou aucune information n'a été communiquée (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK). Toutefois, il est important de signaler que les données disponibles ne sont peut-être pas pleinement comparables, dès lors que certains États membres sont en mesure de délivrer des titres de séjour humanitaires dont la délivrance n'est pas restreinte aux victimes de la traite des êtres humains ou n'est pas subordonnée à leur coopération avec les autorités compétentes. Afin d'obtenir des statistiques plus complètes et plus fiables sur l'application de la directive, la Commission examinera des pistes techniques relatives à la collecte de données sur les titres de séjour délivrés en application de la directive.

Principales conclusions : bien que les chiffres disponibles ne permettent pas en soi d'évaluer de façon exhaustive l'efficacité de la directive, **les effets de cette dernière semblent réellement être insuffisants** compte tenu des données générales sur les victimes de la traite des êtres humains dans l'Union européenne. Alors qu'on dénombre dans certains États membres plusieurs centaines de victimes identifiées, voire davantage (jusqu'à 2.000 par an), le nombre de titres de séjour délivrés en application de la directive dépasse rarement vingt unités par an. Même si une partie des victimes ne relève pas du champ

d'application de la directive (par exemple parce qu'il ne s'agit pas de ressortissants de pays tiers), la différence entre le nombre de victimes identifiées et le nombre de victimes ayant bénéficié des titres de séjour délivrés sur la base de la directive est considérable. Cette différence peut être révélatrice du fait que le potentiel de la directive pour permettre de démanteler les réseaux de traite des êtres humains tout en protégeant les droits des victimes, n'est pas pleinement exploité.

Bien que certaines des lacunes signalées dans le rapport ne soient pas manifestement graves, plusieurs d'entre elles peuvent nuire à l'application correcte de la directive. En outre, comme l'ont indiqué les États membres, **certaines victimes peuvent être réticentes à l'idée de faire usage des mécanismes de protection**. Néanmoins, on pourrait supposer qu'un accès plus effectif des victimes aux informations concernant les possibilités qui s'offrent à elles, pourrait contribuer à améliorer la visibilité de la directive et son fonctionnement. L'amélioration de l'information des victimes nécessitera des efforts supplémentaires de la part des autorités compétentes des États membres et des organisations non gouvernementales ou des associations désignées. Le respect le plus strict des dispositions de la directive relatives au traitement des victimes pendant le délai de réflexion et au titre de séjour serait une autre façon de veiller à ce que les personnes concernées tirent pleinement avantage des mécanismes de protection. Il ressort également des statistiques que la possibilité de délivrer des titres de séjour provisoires aux victimes qui, pour une raison ou pour une autre, ne coopèrent pas avec les autorités compétentes pourrait accroître de manière considérable le nombre de victimes pouvant séjourner légalement dans les États membres.

Évolution future : la lutte contre la traite des êtres humains est l'une des premières priorités dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Plusieurs initiatives importantes, qui concernent également la politique d'immigration, ont été lancées pour intensifier les mesures de lutte contre ce fléau. Le programme de Stockholm insistait notamment sur le fait que la lutte contre la traite des êtres humains devait mobiliser tous les moyens d'action, conjuguant prévention, répression et protection des victimes. Il a été indiqué clairement que toutes les compétences de l'UE devaient être exploitées de manière optimale afin de parvenir à une politique d'ensemble de l'UE bien coordonnée. Le Conseil européen a demandé à la Commission de proposer un nouvel arsenal de mesures pour protéger et aider les victimes.

Dans ce contexte, les **droits des mineurs** ont fait l'objet d'une attention particulière. Le programme de Stockholm indiquait qu'une attention spécifique serait accordée aux enfants en situation de particulière vulnérabilité, notamment dans le contexte de la politique d'immigration (mineurs non accompagnés, victimes de la traite des êtres humains, etc.). Selon le plan d'action pour les mineurs non accompagnés, l'UE et les États membres devraient renforcer les actions en faveur des enfants victimes de la traite des êtres humains, en leur prêtant une assistance devant au moins inclure les mesures prévues par la directive 2004/81/CE.

La Commission a déjà donné suite à ces appels. Le 29 mars 2010, elle a présenté une [proposition législative](#) qui renforcera l'assistance aux victimes et leur protection. De plus, une nouvelle stratégie intégrée de lutte contre la traite des êtres humains et des mesures visant à protéger et à aider les victimes sont prévues pour 2011. Par ailleurs, les propositions présentées par la Commission en 2008 et 2009 visant à modifier la directive relative à l'accueil des demandeurs d'asile et la directive concernant les conditions à remplir pour pouvoir prétendre au statut de réfugié précisent qu'il convient de considérer les victimes de la traite des êtres humains comme des personnes vulnérables dont les besoins particuliers doivent être dûment pris en considération. La Commission entend à présent examiner des mesures supplémentaires afin d'accroître le potentiel de la législation en matière d'immigration pour la lutte contre la traite des êtres humains et pour le renforcement de la protection des victimes. Dans ce contexte, elle pourrait envisager la nécessité de **modifier la directive**, notamment la possibilité de **délivrer un titre de séjour provisoire motivé par la situation vulnérable de la victime** et pas nécessairement en échange de sa coopération avec les autorités compétentes. D'autres modifications pourraient consister à :

- préciser la durée du délai de réflexion pour les victimes;
- améliorer le traitement des mineurs en particulier ;

- renforcer le caractère obligatoire de l'information des victimes en ce qui concerne leurs droits.

La Commission examinera tous les cas où des difficultés d'application de la directive ont été recensées. Cela peut impliquer de contacter les États membres et/ou de prendre le cas échéant les mesures nécessaires en cas d'infraction, conformément à l'article 258 du traité.