



Bruxelles, le 3.12.2018
COM(2018) 777 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Deuxième rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2018) établi conformément à l'article 20 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

{SWD(2018) 473 final}

I. CONTEXTE

La traite des êtres humains est une forme grave de criminalité généralement organisée, en constante évolution. Elle génère des profits importants pour les auteurs, qui abusent de la situation de vulnérabilité d'individus et exploitent la demande pour les services fournis par les victimes. Elle a des répercussions irréversibles sur ses victimes, nos sociétés et nos économies.

Le lien entre la traite des êtres humains et d'autres formes graves de criminalité est de mieux en mieux compris. L'interaction complexe de l'offre et de la demande parmi les auteurs, les agresseurs, les bénéficiaires des profits, les exploitateurs et les utilisateurs crée une longue chaîne d'acteurs, que ceux-ci soient impliqués sciemment ou non. Cette chaîne doit être brisée afin d'arrêter et de prévenir efficacement cette forme atroce de criminalité.

C'est dans ce contexte que la Commission a mis en œuvre la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016¹ (ci-après la «stratégie de l'UE»). En outre, en décembre 2017, dans sa communication intitulée «Rapport sur le suivi donné à la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains et définition et nouvelles actions concrètes» (ci-après la «communication de 2017»),² la Commission a également défini de nouvelles actions concrètes pour améliorer la prévention dans ce domaine. La Commission continue d'assurer le suivi de la manière dont les États membres mettent en œuvre 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 victimes³ (ci-après la «directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains»).

Le présent rapport est le deuxième rapport de la Commission sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains. Il est fondé sur un large éventail de sources, dont:

- les informations recueillies par les rapporteurs nationaux ou mécanismes équivalents et transmises par les États membres au coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains⁴ conformément aux articles 19 et 20 de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains⁵;
- les mesures prises par la Commission et d'autres parties prenantes dans le cadre de la stratégie de l'UE et de la communication de 2017;
- les contributions fournies par les organisations de la société civile qui participent à la plateforme européenne de la société civile et à la plateforme électronique de lutte contre la traite des êtres humains⁶; et
- et les informations des agences de l'UE et des organisations internationales et régionales concernées.

¹ COM(2012) 286.

² COM(2017) 728.

³ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil (JO L 101 du 15.4.2011).

⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

⁵ Conformément à l'article 19 de la directive 2011/36/UE, les tâches des rapporteurs nationaux ou mécanismes équivalents visent au moins «à déterminer les tendances en matière de traite des êtres humains, à évaluer les résultats des actions engagées pour lutter contre ce phénomène, y compris la collecte de statistiques en étroite collaboration avec les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine, et à établir des rapports.» En outre, l'article 20 de la directive 2011/36/UE prévoit que les États membres «communiquent [...] au coordinateur 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.»

⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en

Le présent rapport, accompagné d'un document de travail des services de la Commission, présente les modèles émergents sur la base de données et de tendances, les mesures prises dans le cadre de la stratégie de l'UE et les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la communication de 2017, conformément à l'engagement pris dans celle-ci. Le rapport analyse également les données statistiques fournies par les États membres et fait le point sur la mise en œuvre de la directive 2004/81/CE⁷ relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains. Les informations explicatives communiquées par les États membres couvrent principalement la période 2014-2016, tandis que le rapport et le document de travail des services de la Commission se fondent sur des informations issues de sources telles que les États membres, la société civile, les organisations internationales et les publications de la Commission.

II. TENDANCES ET MODÈLES ÉMERGENTS

Le quatrième exercice de collecte de statistiques sur la traite des êtres humains (portant essentiellement sur la période 2015-2016), présenté dans ce deuxième rapport sur les progrès réalisés⁸, fournit davantage de données que les précédents. Tous les États membres ont fourni des données statistiques, bien que de manière plus ou moins détaillée. Eurostat a publié deux documents de travail présentant des statistiques au niveau de l'UE en 2013 et 2014, qui ont été mis à jour en 2015 et ont été suivis par un exercice limité de collecte de données réalisé par la Commission pour la période 2013-2014, dont le premier rapport sur les progrès réalisés a rendu compte⁹.

Par rapport aux modèles observés pendant les périodes précédentes, les données pour la période 2015-2016 montrent des modèles similaires en ce qui concerne les victimes enregistrées et les trafiquants qui ont affaire à la police ou à la justice pénale. Ces données concernent les individus qui ont affaire aux autorités et autres organisations. Il existe des raisons de croire que de nombreuses victimes et de nombreux trafiquants ne sont pas identifiés et ne sont par conséquent pas inclus dans les chiffres repris dans le présent rapport. On constate des différences considérables dans la manière dont les États membres collectent et enregistrent les données, de sorte qu'il convient de procéder avec prudence s'agissant de toute comparaison entre elles et dans le temps.

Au cours de la période 2015-2016:

- il y a eu 20 532 victimes enregistrées de la traite des êtres humains dans l'UE;
- 5 979 poursuites et 2 927 condamnations pour traite d'êtres humains ont été signalées;
- 7 503 personnes ont eu officiellement affaire à la police ou à la justice pénale, c'est-à-dire que ces personnes ont été suspectées, arrêtées ou mises en examen pour une infraction pénale liée à la traite des êtres humains;
- plus de la moitié (56 %) des activités de traite des êtres humains avaient pour fin l'exploitation sexuelle, laquelle reste la forme la plus répandue. Environ un quart des activités de traite (26 %) avaient pour fin l'exploitation par le travail, tandis que le reste de

⁷ Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 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 (JO L 261 du 6.8.2004).

⁸ De plus amples informations figurent dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport et dans l'étude liée d'analyse des données contenant des statistiques et des détails méthodologiques à jour.

⁹ COM(2016) 267.

ces activités prenaient d'autres formes (telles que la mendicité forcée ou le trafic d'organes) (18 %). La majorité (61 %) des victimes enregistrées de la traite à des fins d'exploitation par le travail se trouvent au Royaume-Uni, de sorte que les données du Royaume-Uni modifient de manière significative la proportion que représente cette forme de traite au niveau de l'UE. Si on ne tient pas compte des données du Royaume-Uni, les proportions au sein de l'UE se présentent comme suit: 65 % des activités de traite ont pour fin l'exploitation sexuelle, 15 % l'exploitation par le travail et 20 % ont d'autres fins;

- les femmes et les filles représentaient plus des deux tiers (68 %) des victimes enregistrées (en ne tenant pas compte des données du Royaume-Uni, cette proportion grimpeait à 77 %);
- les enfants représentaient près du quart (23 %) des victimes enregistrées;
- les citoyens de l'UE représentaient (44 %) des victimes enregistrées;
- les cinq principaux pays de l'UE dont les victimes enregistrées ont la nationalité sont la Roumanie, la Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne et la Bulgarie. Il s'agit des mêmes pays que pour les années 2010 à 2012, cités également dans le premier rapport de la Commission sur les progrès réalisés;
- les cinq principaux pays tiers dont les victimes enregistrées ont la nationalité sont le Nigeria, l'Albanie, le Viêt Nam, la Chine et l'Érythrée.

La Commission a collaboré avec les États membres, Eurostat et les autorités statistiques afin d'améliorer les données disponibles. Il existe davantage de détails, ainsi que de nouvelles informations, sur les différentes manières dont les services des États interviennent, soutiennent les victimes et agissent pour réduire l'impunité des trafiquants. Le travail accompli par ces services a notamment consisté à présenter des demandes d'informations relatives aux victimes, par exemple en ce qui concerne le recours au statut lié à une protection internationale, et relatives à la réduction de l'impunité, par exemple en ce qui concerne l'incrimination du recours aux services fournis par les victimes de la traite. Toutefois, des lacunes subsistent dans la fourniture de données par les États membres, ce qui limite la fiabilité et la comparabilité des informations.

Les États membres doivent améliorer la consignation des informations dans des rapports et leur enregistrement, ainsi que leur fiabilité, disponibilité et comparabilité, mais aussi veiller à ventiler ces données par sexe, âge, forme d'exploitation, nationalité des victimes et des auteurs, ainsi que par type d'assistance et de protection. La fiabilité des données est une condition préalable à un suivi adéquat et à une meilleure définition des politiques.

1. Formes d'exploitation

La traite est une forme de criminalité complexe qui se développe souvent en fonction de la demande et de l'inventivité des trafiquants, et l'exploitation qui se trouve au cœur de celle-ci peut prendre différentes formes.

• Traite à des fins d'exploitation sexuelle

La traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle constitue toujours la forme la plus signalée. Au cours de la période 2015-2016, 9 759 victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle ont été enregistrées, soit plus de la moitié (56 %) des victimes enregistrées ayant fait l'objet d'une forme d'exploitation enregistrée, principalement des femmes et des filles (95 % des victimes enregistrées de la traite à des fins d'exploitation sexuelle). Une forte augmentation du nombre de femmes et de filles victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle passant par la route de la Méditerranée centrale a été observée au

sein de l'UE¹⁰. Les victimes sont exploitées dans l'industrie du sexe et du divertissement, et cette exploitation est facilitée par la rapide évolution technologique et l'utilisation de l'internet pour les services publicitaires et le recrutement des victimes. Les modèles émergents signalés comprennent la pornographie, l'utilisation de webcams en direct et l'exploitation sexuelle d'enfants à distance retransmise en direct.

La constatation d'Europol¹¹ selon laquelle «la prostitution est légale dans certains États membres, ce qui facilite grandement la tâche des trafiquants qui souhaitent profiter d'un environnement juridique afin d'exploiter leurs victimes» est corroborée par les rapports des États membres selon lesquels les trafiquants ont tendance à conduire leurs victimes dans des pays où la prostitution est réglementée et légalement pratiquée. À cet égard, Europol¹² constate que dans certains États membres de l'UE, où la prostitution est légale, des suspects ont pu exploiter des enfants aux côtés de victimes adultes dans des établissements légaux, tels que les maisons closes, les quartiers de prostitution et les clubs sexuels, souvent avec le soutien des dirigeants de ces établissements, car la prostitution des mineurs peut être très rentable, les «clients» étant généralement enclins à payer davantage pour avoir des rapports sexuels avec un enfant.

Bien que la majorité des rapports des États membres mentionnent la traite à des fins d'exploitation sexuelle comme la forme la plus fréquente, les informations sur les mesures prises dans les États membres montrent une tendance à se concentrer sur d'autres formes d'exploitation.

Les États membres doivent poursuivre et intensifier encore leurs efforts de lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle et en faire une priorité. Ils doivent mettre en place des mesures qui renforcent leur capacité à identifier les victimes de toutes les formes d'exploitation, mais sans que cela soit au détriment des victimes d'exploitation sexuelle.

- **Traite à des fins d'exploitation par le travail**

La traite à des fins d'exploitation par le travail concerne environ un quart (26 %) des victimes enregistrées. L'exploitation par le travail touche principalement les hommes (80 % des victimes enregistrées), bien que dans certains secteurs (comme les travaux domestiques), les victimes soient essentiellement des femmes. Plusieurs États membres ont signalé que la traite à des fins d'exploitation par le travail est en augmentation.

Selon Europol¹³, «les groupes criminels organisés répondent à la demande croissante de main-d'œuvre bon marché observée dans de nombreux États membres et profitent des divergences existant entre les législations du travail pour organiser l'exploitation des victimes dans la zone grise qui existe entre l'emploi légal et l'exploitation par le travail».

Les victimes sont exploitées dans les secteurs de la construction, de l'agriculture et de la sylviculture, de l'industrie manufacturière, de la restauration, des services de soins, des

¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

¹¹ Europol, «Situation Report: Trafficking in Human Beings in the EU», février 2016.

¹² Europol, «Situation Report on Criminal networks involved in the Trafficking and Exploitation of Underage Victims in the European Union», 2018

¹³ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

services de nettoyage et des travaux domestiques, du divertissement, de la pêche, de l'hôtellerie, du commerce de détail et des transports. De nombreux rapports des États membres et de nombreuses contributions communiquées par la société civile font référence au rôle des inspecteurs du travail dans l'identification des victimes et/ou à la nécessité d'une coopération accrue entre les services répressifs et les inspections du travail.

Il est encourageant de constater les progrès réalisés dans l'identification des victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail, notamment compte tenu des fonds alloués par la Commission à la lutte contre cette forme d'exploitation. La Commission continuera d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la directive sur les sanctions à l'encontre des employeurs et de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

La Commission souligne toutefois 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.

- **Autres formes d'exploitation**

Au cours de la période 2015-2016, les autres formes d'exploitation représentaient environ un quart (18 %) des victimes enregistrées, en ce compris, entre autres, la traite à des fins de mariage forcé, de mendicité forcée et de criminalité forcée. Ces «autres formes» sont associées à la petite criminalité, à la criminalité contre les biens et à la fraude aux prestations sociales. La traite à des fins de criminalité forcée et de mendicité forcée est signalée comme étant en augmentation.

Les États membres signalent que le nombre de victimes de mariages de complaisance ou forcés est également en augmentation. Ces victimes font également l'objet d'exploitation sexuelle, de grossesses forcées et/ou d'exploitation par le travail, ou de mariages forcés avec des ressortissants de pays tiers pour régulariser le séjour de ceux-ci. Europol¹⁴ associe cette évolution à l'augmentation, ces dernières années, du nombre de migrants en situation irrégulière cherchant à obtenir un statut de résident légal après le rejet de leur demande d'asile. Les victimes de cette forme de traite sont souvent forcées à contracter des prêts ou à introduire des demandes de prestations sociales.

Les États membres doivent intensifier leurs mesures, dont les campagnes d'information et de sensibilisation, afin de lutter contre toutes les formes d'exploitation. Ils doivent également instaurer une formation ciblée à l'intention des officiers de l'état civil et autres agents susceptibles d'avoir affaire aux victimes de la traite.

2. Modèles de traite émergents

La traite interne, qui se déroule sur le territoire d'un État membre, est signalée comme étant en augmentation. Les États membres indiquent que l'âge des victimes identifiées est en baisse. Les enfants provenant des pays d'Europe orientale et des communautés roms restent particulièrement vulnérables, les trafiquants exploitant la parenté.

Parmi les autres modèles émergents, on retrouve notamment le cas des femmes enceintes victimes de la traite aux fins de la vente de leur nouveau-né, le trafic d'organes ou le prélèvement de tissus humains, ainsi que le mariage d'enfants. Les personnes présentant un

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

handicap physique ou des troubles du développement sont également de plus en plus ciblées par les trafiquants.

3. La traite dans le contexte de la migration

D'après les rapports, la crise migratoire aurait donné lieu à une augmentation des risques de traite. Dans son analyse des risques pour 2018, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a souligné que «bien que la traite des êtres humains en provenance du Nigeria fournisse depuis des décennies le marché du sexe européen, la forte hausse du nombre de Nigérianes arrivant, au sein de flux migratoires mixtes, en Italie (et, dans une moindre mesure, en Espagne) a mis en lumière le phénomène de la traite des êtres humains en provenance du Nigeria»¹⁵.

Les États membres font état des victimes de la traite trouvées au sein de systèmes de demande d'asile et de groupes criminels organisés qui abusent des procédures d'asile. Également d'après les rapports des États membres, des trafiquants forcent leurs victimes à demander une protection internationale dans le but de tenter de faire régulariser le statut de ces victimes.

La traite des êtres humains doit être combattue dans le contexte de la migration, en tenant compte des nouveaux modèles tels que le ciblage bien plus important des femmes et des filles en ce qui concerne la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Les efforts doivent se poursuivre pour veiller à ce que toutes les victimes soient identifiées et bénéficient d'une assistance et d'une protection adaptées à leur sexe, à leur âge et à la forme d'exploitation concernée.

4. Profil et mode de fonctionnement des trafiquants

Les États membres signalent que les trafiquants modifient constamment leurs modes de fonctionnement, utilisant moins la force physique et davantage la violence psychologique et émotionnelle. Ils signalent également que le nombre de ressortissants nationaux considérés comme des suspects par les États membres, ainsi que le nombre de femmes victimes qui deviennent auteurs, sont en augmentation. Les réseaux criminels sont très mobiles, souvent transnationaux, et comptent des cellules dans les pays d'origine, de transit et de destination des victimes. Selon les États membres, les trafiquants utilisent l'internet et les réseaux sociaux pour recruter des victimes, à des fins logistiques, pour permettre l'exploitation des victimes et comme plateforme commerciale de prostitution. Les États membres signalent également que l'utilisation des technologies de cryptage complique la tâche des autorités responsables des enquêtes. Ils soulignent également les liens qui existent avec le trafic de drogue, la fraude documentaire, le faux-monnayage, la criminalité contre les biens, le trafic de migrants, le trafic d'armes et le trafic de tabac.

Compte tenu des méthodes évolutives utilisées par les trafiquants, les États membres doivent assurer une formation spécialisée aux professionnels susceptibles d'avoir affaire aux victimes, adaptée au rôle des nouvelles technologies de l'information, et lancer des initiatives visant à prévenir la traite des êtres humains.

III. LUTTER CONTRE LA CULTURE DE L'IMPUNITÉ ET PRÉVENIR LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

¹⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

La lutte contre la culture de l'impunité et la prévention de la traite des êtres humains sont les deux grandes priorités de la Commission, conformément à sa communication de 2017. La Commission continuera également de s'employer à mettre à mal le modèle économique sur lequel s'appuie la traite des êtres humains, à suivre la trace des capitaux générés et à démêler la chaîne de la traite. La présente section examine les progrès réalisés en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations des auteurs, ainsi que les mesures prises pour améliorer la prévention et réduire la demande.

1. Encourager l'incrimination du recours aux services fournis par les victimes

Encourager davantage les États membres de l'UE qui ne l'ont pas encore fait à incriminer les personnes qui utilisent sciemment les services des victimes est au cœur des priorités de la Commission en matière de prévention de la traite des êtres humains, telles que définies dans la communication de 2017. L'article 18, paragraphe 4, de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains encourage les États membres à envisager d'incriminer le fait de recourir aux services des victimes tout en sachant que celles-ci sont victimes de la traite. En outre, l'analyse développée dans le rapport de la Commission sur les utilisateurs¹⁶, qui évalue l'incidence des législations nationales incriminant le recours aux services des victimes de la traite, met en évidence un paysage juridique hétérogène au sein de l'UE.

Seuls trois États membres ont été en mesure de fournir des données statistiques concernant les contacts avec la police, les poursuites et les condamnations liées à l'incrimination des utilisateurs de tels services. Dès lors, au cours de la période 2015-2016, 2 suspects (personnes ayant officiellement eu affaire aux autorités), 135 poursuites et 18 condamnations ont été signalés dans l'UE concernant le recours à des services faisant l'objet de la traite des êtres humains.

Les États membres ont principalement rendu compte des mesures liées au recours aux services fournis par les victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail. Les États membres ont également fait état de mesures visant à lutter contre l'impunité des utilisateurs de services fournis par les victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail et ciblant, entre autres, les sous-traitants, les intermédiaires et les chaînes d'approvisionnement.

Bien que les organisations de la société civile aient fait part de préoccupations au sujet du manque de volonté politique pour mettre en œuvre les lois pertinentes, certains États membres ont fait état de nouvelles législations relatives à l'incrimination des individus qui utilisent sciemment des services fournis par les victimes de la traite.

Comme indiqué dans de précédents rapports de la Commission, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour lutter contre l'impunité, en fassent en sorte que les individus qui exploitent les victimes et les maltraitent soient traduits en justice. La Commission continue d'encourager les États membres qui ne l'ont pas encore fait à procéder à l'incrimination des individus qui ont sciemment recours aux services fournis par les victimes de la traite.

¹⁶ COM(2016) 719, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0719:FIN:FR:PDF>

2. Accroître l'effectivité des poursuites et des condamnations

Au cours de la période 2015-2016, les États membres ont signalé 5 979 poursuites et 2 927 condamnations pour traite des êtres humains. De manière générale, la coopération transfrontière par l'intermédiaire d'Europol et d'Eurojust s'est intensifiée. La période 2016-2017 a vu l'ouverture de 2 476 nouveaux dossiers et la transmission de 8 411 nouveaux messages opérationnels à Europol. Au cours de la période 2014-2015, un grand nombre d'équipes communes d'enquête ont été mises en place au sein d'Eurojust.

Malgré une certaine augmentation ces dernières années, le niveau global des poursuites et des condamnations reste très faible. En raison de la nature complexe de ces enquêtes, les preuves sont souvent insuffisantes pour étayer des poursuites et porter l'affaire devant les tribunaux. Par conséquent, des accusations sont portées contre les criminels pour d'autres infractions pénales, comme le blanchiment d'argent ou des infractions liées à la prostitution.

Une meilleure connaissance et une utilisation accrue des enquêtes financières ont été observées, et des mesures ont été prises pour accroître l'efficacité des enquêtes. Eurojust signale¹⁷ dans son analyse de 28 affaires que 75 % d'entre elles ont été traitées par des équipes communes d'enquête et concernaient des enquêtes relatives au blanchiment d'argent et le suivi de flux financiers. Elle a également fait état d'une utilisation améliorée et accrue du gel, de la saisie et de la confiscation des produits du crime, et des produits servant à subvenir aux besoins des victimes.

Les contributions communiquées par la société civile ont souligné la nécessité de donner la priorité aux enquêtes et aux poursuites concernant les infractions liées à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, et de réduire la charge excessive qui pèse sur les victimes et leurs témoignages, ainsi que la durée des procédures pénales.

La Commission soutient activement les autorités nationales pour qu'elles se concentrent sur l'amélioration de l'efficience et de l'effectivité des enquêtes et des poursuites au moyen de mesures leur permettant de suivre la trace des capitaux et des profits provenant de la traite, et sur l'incrimination des individus qui ont recours aux services fournis par les victimes.

3. Actions conjointes et coopération transfrontière

Dans de nombreux cas, la chaîne des groupes criminels organisés s'étend au-delà des frontières nationales, ce qui nécessite une coopération transnationale dans le cadre des enquêtes.

Les agences de l'UE et les États membres signalent une augmentation de la coopération transfrontière et des enquêtes conjointes, ainsi qu'une augmentation du nombre d'équipes communes d'enquête constituées avec des pays tiers, en particulier avec des pays des Balkans occidentaux. Les États membres soulignent la nécessité de renforcer la coordination et la coopération internationales entre les autorités de renseignement, les autorités chargées des poursuites, les autorités judiciaires et les services répressifs compétents afin d'intensifier l'échange d'informations et de rationaliser les enquêtes.

¹⁷ Eurojust, «Implementation of the Eurojust action plan against trafficking in human beings 2012-2016», 2017.

Les États membres doivent continuer de renforcer la coopération policière et judiciaire transnationale. La coopération avec les pays tiers doit être encore améliorée par le renforcement des capacités des équipes communes d'enquête.

4. Sensibilisation, formation et chaîne de la traite

De nombreuses initiatives, dont des actions de sensibilisation, des cours de formation, des mesures législatives et d'autres types d'actions d'orientation¹⁸, sont organisées dans les États membres. Les États membres coopèrent avec les organisations de la société civile dans le cadre de formations, mais utilisent également les réseaux de l'UE, tels que le Réseau européen de formation judiciaire ou l'Agence de l'UE pour la formation des services répressifs («CEPOL»).

Les campagnes de sensibilisation menées dans les États membres ciblent la demande de services exigés des victimes de la traite, mais peu d'informations ont été partagées sur leur incidence. Dans un même temps, les organisations de la société civile se concentrent sur la nécessité de campagnes ou de programmes éducatifs visant à décourager la demande d'exploitation sexuelle, et appellent à la mise en place de campagnes de sensibilisation ciblant les clients.

Les États membres indiquent avoir pris des mesures, notamment juridiques, pour régir la responsabilité des personnes morales dans la chaîne plus large de la traite, y compris par la coopération avec le secteur privé.

Les mesures de sensibilisation et de formation doivent être ciblées et viser à obtenir des résultats concrets, en particulier afin de prévenir la criminalité. Les États membres sont encouragés à mesurer leur incidence plus efficacement. Faire respecter l'obligation de rendre des comptes aux victimes implique également de veiller à ce que les entités concernées soient tenues responsables de leurs actes ou de leur inaction.

IV. ACCÈS DES VICTIMES À LA JUSTICE ET REVENDICATION DE LEURS DROITS

Un cadre global visant à aider, soutenir et protéger les victimes lorsqu'elles font valoir leurs droits a été mis en place en vertu de la législation de l'UE, mais des obstacles à sa mise en œuvre subsistent¹⁹.

Les États membres indiquent coopérer plus étroitement avec les organisations de la société civile, tandis que la société civile souligne la nécessité d'officialiser les procédures afin de faciliter, promouvoir et améliorer les échanges d'informations entre tous les acteurs impliqués.

La directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains renforce les règles en matière de protection des victimes et d'assistance à celles-ci énoncées dans la directive 2004/81/CE relative aux titres de séjour temporaire. Toutefois, les États membres n'ont adopté qu'un

¹⁸ Obligation juridique des États membres en vertu de l'article 18, paragraphe 3, de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

¹⁹ Il ressort des conclusions du «rapport de transposition» de la Commission que, si les autorités nationales ont déployé des efforts considérables, il reste encore d'importantes améliorations à apporter, notamment aux mesures de protection et de soutien. Rapport de la Commission européenne évaluant la mesure dans laquelle les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 2011/36/UE conformément à l'article 23, paragraphe 1 [COM(2016) 722 final].

nombre limité d'initiatives législatives pertinentes depuis le dernier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive (2014)²⁰, lesquelles visent essentiellement à renforcer la sécurité juridique pour les victimes et à améliorer le fonctionnement du mécanisme de délivrance des titres de séjour²¹.

1. Identification des victimes de la traite des êtres humains

Le premier rapport sur les progrès réalisés indique que la non-identification des victimes ou leur mauvaise orientation minent leurs possibilités de faire valoir leurs droits. Selon les États membres, le niveau du seuil appliqué pour l'identification initiale des victimes et la durée des procédures varient d'un pays de l'UE à l'autre. Les États membres soulignent également le rôle que jouent les autorités locales dans l'identification des victimes. L'identification des victimes au sein de flux migratoires mixtes et dans le cadre des procédures de protection internationale pose des problèmes particuliers, y compris lorsque les victimes ont été exploitées en dehors du ressort territorial d'un État membre.

Peu d'informations sont disponibles quant à l'incidence des mesures visant à identifier, assister, soutenir et protéger les victimes. Les organisations de la société civile font état de difficultés concernant les procédures d'asile et la délivrance de titres de séjour aux victimes de la traite qui sont des ressortissantes de pays tiers.

Malgré ces difficultés, les États membres estiment que des progrès ont été réalisés dans l'identification des victimes, notamment en raison de la coopération accrue entre les différentes autorités nationales et les différents secteurs impliqués et d'une coopération au niveau transfrontière.

L'identification précoce des victimes de la traite grâce à des systèmes nationaux d'orientation, qui devraient inclure les systèmes d'asile, est cruciale pour prévenir la criminalité et protéger les victimes.

2. Mécanismes d'orientation nationaux et transnationaux

De nombreux mécanismes d'orientation nationaux, formalisés ou non, ont été mis en place dans les États membres, lesquels s'efforcent de garantir un fonctionnement plus harmonieux et efficace de ces mécanismes.

Les États membres font état d'une coopération transnationale accrue, notamment avec les pays tiers, les organisations internationales et la société civile. En outre, ils reconnaissent que la coopération et les réseaux établis ont permis de réduire la durée des procédures, soulignant le rôle du soutien financier de l'UE.

Les organisations de la société civile soulignent les lacunes persistantes lorsqu'il s'agit de garantir une approche multidisciplinaire. Elles signalent également l'incapacité à mobiliser la société civile, le manque de formation appropriée et de renforcement des capacités pour tous les acteurs impliqués et le manque d'uniformité dans les décisions relatives à l'orientation des victimes.

²⁰ COM(2014) 635.

²¹ L'annexe I du document de travail des services de la Commission fournit de plus amples informations sur l'application de cette directive.

Conformément à la communication de 2017, la Commission a lancé une étude sur l'examen du fonctionnement des mécanismes d'orientation nationaux et transnationaux des États membres.

3. Assistance et protection accordées aux victimes de la traite

Bien que les États membres aient signalé des améliorations en ce qui concerne l'assistance, le soutien et la protection accordés aux victimes ainsi que l'accélération des procédures, leur accès inconditionnel et effectif à ces droits n'est pas toujours garanti. Les améliorations comprennent l'utilisation des technologies modernes pour éviter la victimisation secondaire dans les procédures pénales et l'établissement de refuges et de lieux d'hébergement appropriés pour les victimes.

Identifier les enfants victimes et les aider à accéder à leurs droits, indépendamment de leur pays d'origine, reste un défi. Les États membres signalent qu'ils ont mis en place des procédures spécifiques, y compris au travers de la législation, pour lutter contre la traite des enfants, également au sein des flux migratoires mixtes. Les organisations de la société civile soulignent la nécessité de veiller à ce que tous les acteurs concernés, y compris les tuteurs, les travailleurs sociaux et les professionnels de la santé, disposent de capacités, d'une formation et d'une expertise appropriées.

La Commission a adressé des recommandations aux États membres en vue de renforcer la protection des enfants migrants.

4. Indemnisation des victimes et principe d'absence de sanctions

L'indemnisation des victimes est souvent entravée par la complexité et la diversité des systèmes nationaux d'indemnisation et par les différences entre les États membres en matière de paiement des indemnités. Certains États membres indiquent que les victimes ont été indemnisées. Toutefois, les contributions communiquées par la société civile soulignent les difficultés rencontrées, en particulier par les victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, qui ne sont pas en mesure de satisfaire aux conditions régissant la production de preuves de dépenses vérifiables ou de pertes d'emplois.

Les États membres ont fourni des informations limitées à la Commission s'agissant de l'absence de sanctions. En particulier, les victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle et d'activités criminelles forcées risquent fortement de se voir infliger une sanction pour les infractions qu'elles ont été forcées de commettre, comme en témoignent les contributions communiquées par la société civile.

Les États membres sont encouragés à donner effet à la législation nationale en veillant à ce que des outils soient mis en place pour permettre aux victimes d'obtenir une indemnisation, y compris une formation appropriée et un renforcement des capacités des professionnels concernés.

V. RÉPONSE COORDONNÉE ET CONSOLIDÉE AU SEIN DE L'UE ET AU-DELÀ

Le coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains fournit une orientation stratégique afin de garantir la cohérence des politiques tant au sein de l'UE qu'avec les pays

tiers. La communication de 2017 a fait de l'élaboration d'une réponse coordonnée et consolidée une priorité, tant au sein de l'UE qu'au-delà²².

Mentionnée comme résultat à atteindre dans la communication de 2017, une déclaration commune d'engagement a été signée par dix agences de l'UE en vue de leur coopération dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains²³. Les autorités nationales ont invité le coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains à effectuer des visites nationales, et de nombreux échanges avec les parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales ont eu lieu. En outre, trois études prévues dans la communication de 2017 ont été lancées²⁴.

Il existe de nombreuses politiques extérieures et de nombreux partenariats et dialogues avec des pays tiers, qui portent sur la traite des êtres humains, tels que les processus de Khartoum et de Rabat, le suivi du plan d'action conjoint de La Valette et la task-force conjointe UA-UE-ONU, ainsi que les missions et opérations relevant de la PSDC. En outre, l'UE a financé de nombreuses actions contre la traite dans des pays tiers au travers de ses instruments de financement extérieur.

L'allocation de fonds de l'UE dans le domaine de la politique de lutte contre la traite des êtres humains a été analysée dans le cadre de l'examen complet des projets financés effectué par la Commission²⁵. La Commission continue de publier des appels à propositions pour lutter contre la traite des êtres humains dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure et du Fonds «Asile, migration et intégration». Des fonds de l'UE sont désormais disponibles dans le cadre de programmes nationaux relevant de la gestion partagée et de subventions directes. Dans leurs rapports, de nombreux États membres font référence au financement national et par l'UE des initiatives de lutte contre la traite des êtres humains au cours de la période 2014-2017. Des dispositions de financement de l'UE visant à soutenir la politique de lutte contre la traite ont été incluses dans les propositions de règlements de la Commission relatives au cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027²⁶. Les financements nationaux sont destinés à des actions sur des questions telles que l'assistance et le soutien aux victimes, mais les États membres font état de la difficulté d'estimer des montants précis. Les organisations de la société civile dénoncent le manque d'appui financier aux programmes de soutien aux victimes au niveau national ainsi que l'absence de durabilité.

La Commission encourage les États membres à allouer des ressources suffisantes aux services de soutien aux victimes et à considérer la traite comme une forme grave de criminalité organisée dans le cadre de leur lutte contre celle-ci. Dans ce contexte, les

²² Cela sera possible grâce à des interactions avec le réseau de rapporteurs nationaux de l'UE ou des mécanismes équivalents, la plateforme européenne de la société civile de lutte contre la traite des êtres humains, les institutions de l'UE (au sein de la Commission européenne, avec le Parlement européen et le Conseil de l'UE) et les agences de l'UE, dont les agences relevant de la justice et des affaires intérieures, ainsi que les partenaires internationaux stratégiques dans les processus multilatéraux.

²³ Disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en

²⁴ 1) Étude sur l'examen du fonctionnement des mécanismes d'orientation nationaux et transnationaux des États membres, 2) Étude sur le coût économique, social et humain de la traite et 3) Étude sur les résultats de l'approche suivie par l'UE en matière de lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Appel d'offres disponible à l'adresse suivante: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932&locale=fr>

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf

²⁶ https://publications.europa.eu/fr/web/general-publications/eu_budget_for_the_future et https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_fr

États membres sont également encouragés à tirer le meilleur parti possible du financement en gestion partagée, au moyen des subventions directes disponibles dans le cadre de divers instruments de financement de la Commission.

VI. CONCLUSIONS

Les informations sur lesquelles le présent rapport est fondé démontrent certaines améliorations, en particulier en ce qui concerne la coopération transfrontière, la coopération avec la société civile, le recours aux enquêtes financières, la constitution d'équipes communes d'enquête et le développement de mécanismes d'orientation nationaux et transnationaux.

Néanmoins, la traite des êtres humains reste une forme de criminalité caractérisée par l'impunité des auteurs et des individus qui exploitent les victimes. Les conclusions du présent rapport ne mettent pas en évidence une diminution de la traite. En outre, l'analyse des données révèle une tendance à identifier les victimes de formes d'exploitation jugées comme prioritaires, certaines catégories de victimes étant placées au premier plan des mesures prises, tandis que d'autres reçoivent moins d'attention. Les informations communiquées par les États membres révèlent des complexités persistantes et un manque de progrès dans des domaines clés. Les États membres doivent donc s'employer prioritairement à prendre toutes les mesures nécessaires.

Les États membres sont également encouragés à prendre des mesures décisives et à mettre en œuvre une stratégie globale portant sur tous les aspects de la chaîne de la traite afin de lutter contre l'impunité et de favoriser la réduction de la demande, notamment en incriminant les individus qui utilisent sciemment les services fournis par les victimes de la traite. Les victimes continuent d'avoir un accès limité aux droits que leur confère la législation de l'UE en matière de protection et de soutien, d'indemnisation et d'absence de sanctions.

Le faible nombre de condamnations et de poursuites, ainsi que le nombre de victimes dans l'UE, indiquent qu'il reste nécessaire de continuer à intensifier l'identification des victimes, les enquêtes, les poursuites, la collecte des données et leur enregistrement, la coopération transfrontière et la sensibilisation.

La Commission a pris un large éventail de mesures afin de lutter contre la traite des êtres humains, a mis en œuvre de nombreuses actions concrètes figurant dans la communication de 2017 et continuera à apporter son aide par tous les moyens possibles, notamment en soutenant financièrement l'élaboration de mesures de nature politique et opérationnelle dans le but d'éradiquer la traite des êtres humains.