



Bruxelles, le 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil

modifiant 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

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact de la proposition de modification 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

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème à résoudre?

La traite des êtres humains constitue une activité centrale de la grande criminalité organisée dans l'Union et devrait rester une menace dans un avenir prévisible. Si la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains (directive 2011/36/UE) a contribué à la création d'un cadre commun au niveau de l'Union concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, un certain nombre de problèmes subsistent, notamment:

- **la traite des êtres humains continue de prospérer au sein de l'Union** malgré les efforts déployés pour prévenir et détecter cette forme de criminalité, ainsi que pour identifier ses victimes à un stade précoce. En outre, la collecte de données et le suivi des tendances ne reflètent pas toute l'ampleur de la traite des êtres humains dans l'Union;
- **le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations est faible, ce qui se traduit par un sentiment d'impunité chez les trafiquants d'êtres humains.** La directive ne répond pas à certaines préoccupations majeures, qui sont apparues et ont pris de l'ampleur depuis son adoption, notamment les nouvelles formes d'exploitation et l'utilisation de la technologie pour faciliter cette forme de criminalité. L'interprétation des infractions liées à la traite des êtres humains et des formes d'exploitation peut varier d'un État membre à l'autre, ce qui pose des difficultés en matière de coopération transfrontière et de preuve de l'infraction. En outre, les personnes morales ne sont pas suffisamment tenues pour responsables de la traite des êtres humains, ce qui contribue à une culture de l'impunité;
- **les victimes ne reçoivent pas toujours un niveau adéquat d'assistance, d'aide et de protection, adapté à leurs besoins spécifiques.** Les principes d'absence de poursuites et de non-application de sanctions à l'encontre des victimes pour leur participation à des activités criminelles, les droits des victimes en matière d'indemnisation et les mesures de protection des victimes ne sont pas systématiquement appliqués dans les États membres. Les mécanismes d'orientation nationaux et transnationaux existants ne sont pas pleinement efficaces, ce qui peut entraver l'identification précoce des victimes et leur orientation vers des services d'assistance, d'aide et de protection;
- **la demande qui alimente la traite des êtres humains demeure élevée dans l'Union**, ce qui peut s'expliquer par le fait que la criminalisation du fait d'utiliser les services de victimes de la traite varie d'un État membre à l'autre et que les approches visant à réduire la demande ne sont pas assez largement mises en œuvre.

Quels sont les objectifs de cette initiative?

Cette initiative vise à **renforcer le cadre juridique de l'Union en matière de lutte contre la traite des êtres humains**. Afin d'atteindre cet objectif général, l'initiative fixe quatre objectifs spécifiques:

- **assurer une prévention et une détection adéquates et améliorer le suivi de la traite des êtres humains à l'échelle de l'Union** en renforçant la capacité de toutes les parties intéressées susceptibles d'entrer en contact avec des victimes (potentielles) à reconnaître les signes de cette forme de criminalité, ainsi qu'en améliorant la connaissance de ce phénomène et de ses tendances;
- **renforcer la réponse de la justice pénale à cette forme de criminalité, y compris dans le contexte transfrontière**, afin d'améliorer la capacité des services répressifs et des autorités judiciaires à lutter contre ce phénomène et à s'adapter aux nouveaux modes opératoires et modèles économiques des trafiquants d'êtres humains, et à faire face aux nouvelles menaces;
- **veiller à ce que les victimes de la traite des êtres humains bénéficient de services d'assistance, d'aide et de protection adéquats dans l'ensemble des États membres**, notamment en améliorant les mécanismes d'identification précoce et d'orientation, y compris dans le contexte transfrontière;
- **réduire la demande de services fournis par des personnes exploitées dans le cadre de la traite des êtres humains qui alimente ce phénomène à des fins d'exploitation sous toutes ses formes**, en renforçant la réponse pénale à l'utilisation des services faisant l'objet de l'exploitation et en améliorant les activités de sensibilisation, d'éducation et de formation.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

La traite des êtres humains est une forme de criminalité transfrontière qui touche tous les États membres. Elle comporte à la fois une dimension transfrontière à l'intérieur de l'Union et une dimension interne impliquant le franchissement des frontières extérieures de l'Union. La coopération à l'échelle de l'Union est essentielle pour s'attaquer à la dimension transfrontière de la prévention et de la lutte contre cette forme de

criminalité, ainsi que pour s'assurer que les victimes sont identifiées et bénéficient de services d'assistance, d'aide et de protection adéquats. Le fait que cette forme de criminalité s'exerce de plus en plus en ligne justifie d'autant plus une nouvelle action à l'échelle de l'Union, car les technologies numériques offrent aux trafiquants d'êtres humains de nouvelles possibilités de recruter, de contrôler, de transporter et d'exploiter les victimes, ainsi que de transférer leurs profits et de toucher des utilisateurs partout dans l'Union et en dehors sans franchir aucune frontière. Les autorités nationales et les parties intéressées reconnaissent largement que la lutte contre la traite des êtres humains nécessite une action à l'échelle de l'Union.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

L'option 1 prévoit des mesures non législatives.

L'option 2 ne contient que des mesures législatives, qui impliqueraient d'apporter des modifications à la directive. Pour certaines des mesures législatives relevant de l'option 2, plusieurs sous-options ont été évaluées.

L'option 3 est une combinaison des mesures non législatives présentées dans le cadre de l'option 1 et de certaines des mesures législatives proposées dans le cadre de l'option 2.

L'option 3 est l'option privilégiée. Elle répond à l'objectif horizontal et aux objectifs spécifiques recensés.

- **Objectif horizontal 1 – Assurer une prévention et une détection adéquates et améliorer le suivi de la traite des êtres humains au niveau de l'Union:**
 - créer un pôle de connaissances et d'expertise sur la lutte contre la traite des êtres humains qui, entre autres, soutient l'élaboration de lignes directrices sur la collecte de données relatives à la traite des êtres humains dans l'Union et la promotion d'activités de sensibilisation à ce phénomène (*mesures non législatives*);
 - introduire dans la directive une obligation pour les États membres de collecter des données sur la traite des êtres humains et de les communiquer chaque année à la Commission, notamment en précisant les indicateurs applicables pour cette collecte de données (*mesure législative*).
- **Objectif spécifique 2 – Renforcer la réponse de la justice pénale à cette forme de criminalité, y compris dans le contexte transfrontière:**
 - veiller à ce que la dimension en ligne soit prise en considération pour chaque élément de l'infraction dans la directive (*mesure législative*);
 - renforcer la coopération entre la Commission et les entreprises de l'internet dans le cadre du forum de l'UE sur l'internet (*mesure non législative*);
 - ajouter le mariage forcé et l'adoption illégale à la liste des formes d'exploitation (*mesure législative*);
 - veiller à ce que les personnes morales puissent être passibles de certaines des sanctions, dont la transposition est actuellement facultative pour les États membres, pour les infractions de base liées à la traite des êtres humains, sur condamnation par le tribunal, et d'autres sanctions lorsque l'infraction est commise avec une circonstance aggravante (*mesure législative*);
 - mettre en place le groupe de réflexion composé de procureurs spécialisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (*mesure non législative*).
- **Objectif spécifique 3 – Veiller à ce que les victimes de la traite des êtres humains bénéficient de services d'assistance, d'aide et de protection adéquats dans l'ensemble des États membres:**
 - imposer aux États membres de créer des mécanismes d'orientation nationaux formels et des points focaux nationaux chargés d'orienter les victimes (*mesure législative*);
 - élaborer des lignes directrices sur les exigences et normes minimales applicables aux mécanismes d'orientation nationaux et créer un mécanisme d'orientation européen dans le cadre du pôle de connaissances et d'expertise (*mesure non législative*).
- **Objectif spécifique 4 – Réduire la demande de services fournis par des personnes exploitées dans le cadre de la traite des êtres humains qui alimente ce phénomène à des fins d'exploitation sous toutes ses formes:**
 - imposer aux États membres de conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser, en connaissance de cause, les services de victimes de la traite des êtres humains, quelle que soit la forme d'exploitation concernée (*mesure législative*);
 - organiser une campagne de sensibilisation à l'échelle de l'Union, visant à décourager la demande qui alimente la traite, dans le cadre du pôle de connaissances et d'expertise (*mesure non législative*).

Qui soutient quelle option?

Dans sa résolution du 10 février 2021, le Parlement européen a invité la Commission à évaluer la mise en œuvre de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains et à présenter des propositions en vue de sa révision. La Commission a mené de vastes consultations auprès des parties intéressées, y compris dans le cadre d'une consultation publique et de réunions du réseau de l'UE des rapporteurs nationaux ou mécanismes équivalents, ainsi que de la plateforme de la société civile de l'UE pour

la lutte contre la traite des êtres humains. La Commission s'est également appuyée sur les consultations menées par un contractant externe auprès d'un large éventail de parties intéressées (autorités nationales des États membres, agences de l'Union, organisations de la société civile, représentants du secteur privé et organisations internationales). La majorité des parties intéressées consultées ont soutenu les différentes mesures proposées dans le cadre de l'option privilégiée. Dans sa résolution, le Parlement européen a invité la Commission à **modifier la directive afin de garantir que tous les États membres criminalisent l'utilisation, en connaissance de cause, des services de victimes de la traite des êtres humains**. Les parties intéressées sont davantage divisées au sujet de cette modification législative, bien que près des deux tiers des répondants à la consultation publique y soient favorables. En outre, la plupart des parties intéressées consultées dans le cadre des études de cas et des entretiens ciblés sur les options y étaient favorables. Cette sous-option est considérée comme celle qui a le plus de chances d'aboutir à un consensus parmi toutes les sous-options possibles en ce qui concerne la criminalisation de l'utilisation des services.

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option privilégiée vise à **améliorer la capacité des États membres à lutter efficacement contre cette forme de criminalité, notamment en ce qui concerne les menaces et les tendances qui sont apparues et ont évolué au cours des dernières années**. Les nouvelles règles communes et harmonisées applicables aux États membres devraient permettre de **renforcer la coopération transfrontière tant en matière d'enquêtes et de poursuites que d'assistance et d'aide aux victimes**. Les mesures non législatives aideront les États membres à adapter leur législation et à poursuivre la mise en œuvre de la directive, conformément à la **stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains (2021-2025)**.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option privilégiée représente une charge limitée pour les États membres, qui est compensée par l'incidence positive des mesures de prévention de la traite des êtres humains et de lutte contre ce phénomène ainsi que de protection des victimes. L'option privilégiée consiste principalement à **améliorer les dispositions existantes plutôt qu'à créer de nouvelles obligations**. L'obligation de conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser, en connaissance de cause, les services de victimes de la traite des êtres humains créerait principalement une charge réglementaire pour les États membres qui n'ont pas encore transposé cette mesure ou d'autres mesures allant plus loin. La majorité des États membres ont déjà mis en place une législation correspondante, au moins pour l'exploitation sexuelle. L'obligation de créer des mécanismes d'orientation nationaux entraînerait également une certaine charge réglementaire et administrative pour les États membres. Toutefois, il ne s'agit pas d'une obligation entièrement nouvelle, puisqu'en vertu de la directive actuelle, les États membres étaient déjà tenus de créer des mécanismes destinés à l'identification précoce des victimes et à l'assistance et à l'aide de celles-ci et que tous les États membres, à l'exception d'un seul, ont déjà mis en place un mécanisme d'orientation formel ou non. Par conséquent, les mesures nécessaires pour formaliser les procédures d'identification et d'orientation des victimes devraient être mineures.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

L'option privilégiée n'impose aucune obligation aux entreprises et n'a donc aucune incidence négative directe sur celles-ci, hormis le fait que certaines mesures non législatives nécessiteraient leur participation volontaire. Les personnes morales ne pourraient être passibles de sanctions ayant une incidence économique, telles que la fermeture temporaire de leur établissement, qu'après une condamnation pour une infraction liée à la traite des êtres humains commise à leur profit. Cette mesure contribuerait à garantir une économie plus juste où la criminalité ne paie pas et où les entreprises qui respectent les règles bénéficient d'une réduction de la concurrence déloyale des entreprises ayant recours au travail forcé. Bien que la Commission encourage la coopération avec le secteur des technologies et de l'internet, toute obligation réglementaire liée à la responsabilité des plateformes et des fournisseurs de services en ligne en matière de détection, de surveillance et de suppression des contenus liés à la traite des êtres humains serait couverte par d'autres instruments juridiques existants ou sur le point d'être adoptés.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Comme décrit ci-dessus, l'option privilégiée aurait une incidence limitée sur les administrations nationales, qui devraient principalement adapter leur législation aux dispositions nouvelles ou révisées de la directive, si elles ne l'ont pas déjà fait. Certaines des mesures législatives qui font partie de l'option privilégiée, en particulier celles qui concernent la criminalisation, devraient également entraîner une augmentation du nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations. Un niveau plus élevé d'harmonisation des règles de l'Union contribuerait toutefois à améliorer la situation de la traite des êtres humains dans l'Union et à renforcer la capacité des services répressifs et des autorités judiciaires à prévenir et à combattre la traite des êtres humains, à protéger les victimes et à réduire la demande qui alimente cette forme de criminalité.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

L'option privilégiée permettra de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains en désorganisant le modèle criminel des trafiquants d'êtres humains et de réduire la probabilité que des personnes soient exploitées, ce qui aura une incidence positive sur la société, les droits fondamentaux, l'état de droit et la sécurité au sein de l'Union.

D. Suivi**Quand la législation sera-t-elle réexaminée?**

L'évaluation de la directive révisée devrait être effectuée, en principe, au plus tôt cinq ans après la date limite de transposition, afin de disposer d'une période suffisamment longue pour évaluer les effets de l'initiative après sa transposition complète dans tous les États membres. En particulier, la directive révisée comprendrait une disposition exigeant que la Commission évalue l'incidence des règles qui confèrent le caractère d'infraction pénale à l'utilisation, en connaissance de cause, des services faisant l'objet de l'exploitation, en présentant un rapport au Parlement européen et au Conseil cinq ans après la date limite de transposition. En attendant, la Commission continuera à suivre et à évaluer la mise en œuvre de la directive dans le cadre du compte rendu qu'elle réalise tous les deux ans sur les progrès effectués dans la lutte contre la traite des êtres humains.