



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 02.05.2006
COM(2006) 187 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Fondé sur l'article 10 de la décision-cadre du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte
contre la traite des êtres humains**

{SEC(2006) 525}

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
1.1.	Contexte	3
2.	Méthode et critères d'évaluation appliqués pour la décision-cadre.....	4
2.1.	Les décisions-cadres conformément à l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne	4
2.2.	Critères d'évaluation.....	4
2.3.	Contexte de l'évaluation	5
3.	ÉVALUATION.....	6
4.	CONCLUSION	8

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

En vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la décision-cadre du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après, «la décision-cadre»), la Commission doit établir un rapport sur les mesures prises par les États membres pour se conformer à la décision-cadre¹.

Conformément au paragraphe 1 dudit article, les États membres adoptent les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la décision-cadre avant le 1^{er} août 2004. Conformément au paragraphe 2, les États membres communiquent au secrétariat général du Conseil et à la Commission, dans le même délai, le texte des dispositions transposant dans leur droit national les obligations que leur impose la décision-cadre. Sur la base de ces informations et d'un rapport rédigé par la Commission, le Conseil vérifie, pour le 1^{er} août 2005 au plus tard, dans quelle mesure les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la décision-cadre.

La valeur et la ponctualité de ce rapport dépendent donc largement de la qualité et de la ponctualité des informations transmises par les autorités nationales à la Commission. Celle-ci a rappelé aux États membres, par lettre envoyée le 29 juillet 2004, qu'ils étaient tenus de fournir les informations demandées.

Au 1^{er} août 2004 toutefois, quatre États membres seulement (la France, la Finlande, Chypre, et l'Autriche) avaient notifié à la Commission les mesures prises pour mettre en œuvre la décision-cadre. En février 2005, quinze États membres (les quatre précités ainsi que l'Allemagne, l'Estonie, la République tchèque, Malte, l'Espagne, la Grèce, la Lettonie, la Hongrie, la Slovaquie, la Suède et le Royaume-Uni) avaient fourni à la Commission les informations requises. L'Italie, les Pays-Bas et la Slovénie ont répondu avant le mois de mai 2005, le Danemark le 13 juillet 2005 et la Belgique a communiqué sa réponse finale le 29 septembre 2005. Bien que la Pologne ait envoyé ses documents le 4 janvier 2006, le rapport ne contient que peu d'informations sur la transposition de la décision-cadre dans ce pays.

En fin de compte, la Commission n'avait reçu à la fin de l'année 2005 aucune information ou uniquement des informations préliminaires quant à la mise en œuvre de la décision-cadre de la part de quatre États membres: le Portugal, le Luxembourg, l'Irlande et la Lituanie. Pour cette raison, le rapport ne mentionnera pas ces États lors de l'analyse des mesures de transposition.

Bien que le délai de communication du texte des mesures de mise en œuvre eût été fixé au 1^{er} août 2004, le rapport a pris en compte, dans la mesure du possible, les informations transmises jusqu'à la fin du mois de janvier 2006.

Le présent rapport fait par conséquent le point sur la législation nationale de transposition qui a été communiquée à la Commission avant la fin du mois de janvier 2006. Un document de

¹ JO L 203 du 1^{er} août 2002

travail des services de la Commission joint au rapport présente une analyse détaillée des mesures nationales prises par les États membres afin de se conformer à la décision-cadre.

2. METHODE ET CRITERES D'EVALUATION APPLIQUES POUR LA DECISION-CADRE

2.1. Les décisions-cadres conformément à l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne

La présente décision-cadre est fondée sur le traité sur l'Union européenne (TUE), notamment son article 29, son article 31, point e), et son article 34, paragraphe 2, point b).

Les décisions-cadres peuvent être comparées à l'instrument juridique d'une directive². Les deux instruments lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens de mise en œuvre. Les décisions-cadres n'ont toutefois aucun effet direct. La Commission ne peut saisir la Cour de justice - du moins dans l'état actuel du droit européen - pour imposer la transposition au niveau des États membres d'une décision-cadre. Néanmoins, la Cour de justice est compétente pour statuer sur tout différend entre États membres concernant l'interprétation ou l'application (y compris la transposition) de la décision-cadre. L'exercice de ce droit de recours requiert des bases factuelles solides que le présent rapport de la Commission peut aider à établir.

2.2. Critères d'évaluation

Pour déterminer sur la base de critères objectifs si une décision-cadre a été intégralement mise en œuvre par un État membre, certains critères généraux élaborés à des fins analogues pour les directives doivent être appliqués mutatis mutandis aux décisions-cadres:

1. la forme et les moyens de la transposition doivent être choisis de façon à assurer l'effet utile de la directive, compte tenu de l'objet de celle-ci³;
2. chaque État membre est tenu de mettre en œuvre les directives de façon à répondre pleinement à l'exigence de clarté et de sécurité juridique et de transposer par conséquent les termes des directives dans des dispositions internes à caractère contraignant⁴;
3. la transposition ne requiert pas obligatoirement la transcription exacte de la directive; en conséquence, des mesures nationales adéquates déjà en vigueur, par exemple, peuvent suffire, pour autant qu'elles garantissent effectivement la pleine application de la directive de façon suffisamment claire et précise⁵;

² Article 249 du traité CE.

³ Voir la jurisprudence concernant la mise en œuvre des directives: affaire 48/75, Royer, Rec. 1976, p. 497, à la page 518.

⁴ Voir la jurisprudence concernant la mise en œuvre des directives: affaire 239/85, Commission contre Royaume de Belgique, Rec. 1986, p. 3645, à la page 3659. Voir également affaire 300/81, Commission contre Italie, Rec. 1983, pages 449, à la page 456.

⁵ Voir la jurisprudence concernant la mise en œuvre des directives, par exemple: affaire 29/84, Commission contre Allemagne, Rec. 1985, p. 1661 à la page 1673.

4. les directives doivent être mises en œuvre dans le délai qu'elles fixent à cet effet⁶.

Les deux instruments lient les États membres «quant au résultat à atteindre». Il peut s'agir d'une situation juridique ou factuelle qui rend justice au résultat envisagé par lesdits instruments conformément au traité⁷.

L'évaluation générale de la façon dont les États membres se sont conformés à la décision-cadre se fonde autant que possible sur les critères précités.

2.3. Contexte de l'évaluation

À titre d'observation préliminaire, on rappellera le contexte et les suites juridiques du rapport d'évaluation. Ainsi que cela a déjà été indiqué, la Commission peut, dans le cadre du premier pilier, engager une procédure d'infraction contre un État membre. Étant donné que cette faculté ne lui est pas reconnue par le traité sur l'UE, le présent rapport a une autre nature et vise d'autres objectifs qu'un rapport sur la mise en œuvre par les États membres d'une directive relevant du premier pilier. Toutefois, la Commission étant pleinement associée aux travaux dans les domaines relevant du troisième pilier⁸, elle doit logiquement être chargée de l'évaluation factuelle des mesures d'application. Le rapport doit ensuite permettre au Conseil d'apprécier dans quelle mesure les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la décision-cadre.

La seconde observation préliminaire portera sur la nature du domaine réglementé. La décision-cadre a pour but de lutter contre la traite des êtres humains et d'introduire une harmonisation minimale des sanctions.

Depuis l'adoption en 1997 d'une action commune par le Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants⁹, le nombre des initiatives a considérablement augmenté tant au niveau national qu'au niveau régional. Le plan d'action de Vienne¹⁰ ainsi que le Conseil européen de Tampere¹¹ ont appelé à l'adoption de mesures supplémentaires afin de réglementer encore davantage certains aspects de droit pénal et de procédure pénale.

Le but de la décision-cadre était de compléter les instruments déjà existants utilisés dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Même si l'évaluation peut et doit se référer à chacun des articles, il est évidemment impossible de les considérer indépendamment les uns des autres. La mise en œuvre incomplète ou inexistante d'un article ou d'une partie d'article se répercutera sur les dispositions liées qui, envisagées séparément, pourraient sembler conformes aux exigences de

⁶ Voir la jurisprudence concernant la mise en œuvre des directives, par exemple: affaire 52/75, Commission contre Italie, Rec. 1976, p. 277, à la page 284. Voir, en général, les rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire, par exemple: COM (2001) 309 final.

⁷ Voir PJG Kapteyn et P. Verloren van Themaat «Introduction to the Law of the European Communities», troisième édition, 1998, p. 328.

⁸ Article 36, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

⁹ JO L 63 du 4.3.1997, p. 2.

¹⁰ JO C 19 du 23.1.1999, p.1.

¹¹ http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_fr.htm

la décision-cadre et l'ensemble du système s'en trouvera affecté. L'évaluation tiendra compte, le cas échéant, du contexte juridique national en matière pénale.

3. ÉVALUATION

L'objectif de la décision-cadre est de rapprocher les législations des États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale pour ce qui est de la lutte contre la traite des êtres humains. En outre, elle introduit un cadre commun de dispositions au niveau européen afin de traiter certaines questions telles que la criminalisation, les peines et autres sanctions, les circonstances aggravantes, la juridiction, les poursuites judiciaires ainsi que la protection et l'assistance apportées aux victimes.

À cet égard, les États membres n'ayant pas tous communiqué à la Commission les textes pertinents de leurs dispositions de transposition, l'évaluation factuelle et les conclusions qui en sont tirées reposent parfois sur des informations incomplètes. L'Irlande, le Luxembourg, le Portugal et la Lituanie n'ont ainsi transmis à la Commission aucun renseignement concernant la mise en œuvre de la décision-cadre.

Il est également à noter que les systèmes législatifs nationaux peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre et que, dans de nombreux cas, il est difficile de comparer les différentes notions et expressions juridiques. En outre, l'existence de mesures législatives ne garantit pas toujours leur mise en œuvre complète: celle-ci dépend de la rigueur et de l'esprit avec lesquels est appliquée ladite législation par les juridictions et/ou administrations nationales. Compte tenu de la nature de l'information communiquée, la Commission ne dispose pas nécessairement des éléments permettant d'évaluer l'application en question.

Article premier

L'article premier définit la traite des êtres humains comme visant l'exploitation de leur travail ou l'exploitation sexuelle. Les États membres doivent incriminer toute forme de recrutement, transport, transfert ou hébergement et tout autre traitement d'une personne concernée par cette définition. En conséquence, tout comportement criminel qui abuse de la vulnérabilité physique ou mentale d'une personne doit être punissable.

Sur ce point, il apparaît que la législation de presque tous les États membres reflète les dispositions de la décision-cadre. Une large majorité semble se conformer à l'article premier et, de ce fait, respecter les exigences de la décision-cadre à cet égard. Tous les États membres ont établi des infractions spécifiquement liées à la traite des êtres humains, malgré certaines différences en raison d'habitudes méthodologiques propres. En outre, le consentement de la victime à l'exploitation¹² est indifférent lorsque des moyens tels que la contrainte, la tromperie et autres ont été employés. Certains États membres ont des dispositions qui se conforment explicitement à l'article premier, paragraphe 2 (Allemagne, Belgique, Lettonie, Suède, Slovaquie, Autriche, Malte, France et Pays-Bas).

Dans les documents qui ont été transmis à la Commission, aucune des infractions spécifiques telles que les définit la décision-cadre n'a cependant pu être trouvée dans les législations polonaise et estonienne.

¹² Article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision-cadre du Conseil 2002/629/JAI.

Article 2

D'après les informations fournies à la Commission, la plupart des États membres se sont simplement référés aux règles générales déjà existantes en ce qui concerne la complicité et les infractions non commises dans le cadre de leurs systèmes pénaux respectifs. Certains États membres n'ont pas transmis de renseignements détaillés quant aux dispositions relatives à la complicité. Ils mentionnent simplement dans leurs documents leurs dispositions à l'égard de ceux qui sont complices d'infractions (Danemark, Lettonie, Slovaquie, et Estonie). Chypre et la Finlande n'ont pas communiqué à la Commission de données quant à l'incitation. La Grèce et la Slovénie n'ont pas transmis d'informations à la Commission pour ce qui est de l'article 2 de la décision-cadre. En conclusion, l'exigence de la décision-cadre semble être respectée dans presque tous les cas, bien que seuls quelques États membres soient dotés de mesures spécifiques en la matière. Généralement, les États ont des dispositions générales pour ce qui est de l'incitation, de la participation, de la complicité et de la tentative qui s'appliquent également aux infractions relatives à la traite des êtres humains.

Article 3

La traite des êtres humains est un crime grave, souvent commis à l'encontre de personnes particulièrement vulnérables, et qui doit être passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Elle doit être combattue non seulement au moyen d'actions particulières au niveau national, mais également par une approche globale impliquant l'élaboration d'une définition commune des éléments constitutifs de l'infraction dans tous les États membres. Il convient de porter une attention particulière aux sanctions punissant les infractions commises avec des circonstances aggravantes, par exemple lorsque la vie de la victime a été mise en danger ou que la victime a subi des violences graves. À la question de savoir si les sanctions pénales applicables dans les États membres sont suffisamment efficaces et dissuasives, il peut être répondu par l'affirmative. Dans la plupart des cas, ces derniers ont mis en place des sanctions maximales très sévères pour les infractions relatives à la traite des êtres humains, particulièrement lorsqu'il existe des circonstances aggravantes, pouvant aller parfois jusqu'à la perpétuité. Conformément à l'article 3, paragraphe 2, point b), de la décision-cadre, les États membres appliquent des sanctions différentes en fonction de l'âge de la victime pour les infractions commises à des fins d'exploitation sexuelle. On peut cependant se demander si la traite des enfants (qui concerne toutes les personnes de moins de dix-huit ans, et non pas uniquement celles qui n'ont pas atteint la majorité sexuelle, et inclut la traite à des fins d'exploitation de leur travail) devrait être considérée comme une infraction avec circonstances aggravantes. Il semble que cette approche globale permette de mieux protéger les enfants et corresponde davantage à la *Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 (CDE)*ⁱ, principal instrument international de défense des droits de l'enfant, qui prévoit également des dispositions relatives à la traite des enfantsⁱⁱ et s'applique à tous les individus de moins de dix-huit ans.

Articles 4 et 5

La décision-cadre introduit le concept de responsabilité des personnes morales parallèlement à celle des personnes physiques. Les personnes morales seront considérées comme responsables des infractions commises pour leur compte par toute personne, agissant soit individuellement, soit en tant que membre de l'organe de la personne morale en cause, ou exerçant, par exemple, un pouvoir de décision. Les sanctions prévues seront «*effectives, proportionnées et dissuasives*»; elles incluent des amendes pénales et non pénales et éventuellement des sanctions spécifiques telles que des mesures d'interdiction temporaire ou permanente

d'exercer une activité commerciale, une mesure judiciaire de dissolution, ou des mesures d'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publics. La législation de la plupart des États membres prévoit la possibilité de sanctionner les personnes morales par des mesures pénales ou administratives. Il n'y a que dans les législations tchèque, lettone et slovaque que les personnes morales ne peuvent être tenues responsables d'infractions pénales. L'article 5 de la décision-cadre prévoit comme sanction minimale à l'encontre des personnes morales l'imposition d'amendes pénales et non pénales. À ce titre, les articles 4 et 5 semblent avoir été largement transposés.

Article 6

Il est probable que tous les États membres seront en mesure de respecter cet article en ce qui concerne l'application du principe de territorialité tel qu'il est défini au paragraphe 1, point a). Quant à la compétence extraterritoriale, la plupart des États membres disposent ou disposeront de règles qui, à des degrés divers, couvrent les principes de personnalité active et passive, comme stipulé à l'article 6, paragraphe 1, points b) et c). Il semble que les États membres, dans leur grande majorité, établissent leur compétence juridictionnelle à l'égard des infractions commises en dehors de leur territoire par leurs ressortissants conformément à l'article 6, paragraphe 1, point b). Ce point est particulièrement important dans la mesure où la traite des êtres humains présente souvent une dimension transnationale. La situation générale quant à l'article 6, paragraphe 1, point c), de la décision-cadre du Conseil concernant la compétence à l'égard des infractions commises pour le compte d'une personne morale établie sur le territoire de l'État membre, est moins claire. Certains États membres, tels que le Royaume-Uni, ont transposé la disposition. D'autres, comme le Danemark, ont décidé de ne pas appliquer cette règle de compétence lorsque l'infraction a été commise en dehors de leur territoire et en ont informé la Commission conformément à l'article 6, paragraphes 2 et 4. La Hongrie ne prend pas non plus les mesures pour établir sa compétence visées à l'article 6, paragraphe 1, point c), même si la responsabilité des personnes morales est généralement réglementée en droit hongrois.

Article 7

L'article 7 régit deux questions différentes. Il prévoit tout d'abord que la poursuite des infractions relatives à la traite des êtres humains ne doit pas dépendre de la déclaration ou de l'accusation émanant de la victime. Les États membres semblent généralement respecter cette obligation. Ensuite, cet article oblige les États membres à apporter une protection et une assistance spécifiques aux victimes, en particulier aux enfants. Ce dernier point concerne principalement l'application de la décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 (2001/220/JAI) relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. Toutefois, quelques États membres seulement ont envoyé à la Commission les informations pertinentes quant à la mise en œuvre de l'article 7. Il est de ce fait difficile d'évaluer cet aspect de la transposition.

Article 8

La Commission n'a pas reçu d'informations spécifiques quant à la transposition à Gibraltar.

4. CONCLUSION

Il convient de noter que les États membres n'ont pas tous communiqué en temps voulu les textes pertinents de leurs dispositions de transposition à la Commission. La présente

évaluation et les conclusions qui en sont tirées sont donc parfois fondées sur des informations incomplètes.

Sur la base des renseignements fournis, les exigences définies dans la décision-cadre du Conseil semblent être largement respectées par les États membres, que ce soit grâce à l'application de lois nationales déjà existantes ou à la mise en œuvre de mesures législatives nouvelles et spécifiques. Lorsqu'il apparaît que la décision-cadre n'a pas été intégrée dans la législation nationale, la Commission invite les États membres concernés à corriger la situation dès que possible en introduisant des mesures de transposition.

Néanmoins, à la suite de la décision-cadre du Conseil, les États membres disposent à présent dans l'ensemble de dispositions pénales spécifiques permettant d'incriminer la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de leur travail ou d'exploitation sexuelle et établissant des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. En outre, des sanctions particulièrement sévères sont prévues pour les infractions commises avec des circonstances aggravantes. Par ailleurs, les degrés de sanctions varient considérablement d'un État membre à l'autre et la Commission pourrait être amenée à examiner la possibilité d'une harmonisation ultérieure à cet égard. Le plus souvent, les États membres n'ont pas dû modifier leur législation nationale pour se conformer à l'article 6 de la décision-cadre du Conseil, car des mesures étaient déjà en place. D'une manière générale, les États membres se conforment à l'article 7, paragraphe 1, de la décision-cadre; les systèmes de protection et d'assistance pourraient cependant faire l'objet d'un examen plus approfondi, car la Commission n'a reçu que peu d'informations sur la transposition de l'article 7, paragraphes 2 et 3.

De même, pour ce qui est des victimes particulièrement vulnérables, la Commission n'a reçu que peu de renseignements et elle ne peut en conséquence fournir d'évaluation exhaustive sur ce point. Conformément au plan d'action adopté par le Conseil les 1^{er} et 2 décembre 2005, la Commission élaborera ultérieurement des mesures en ce qui concerne les victimes vulnérables impliquées dans des procédures pénales. Pour ce faire, elle aura besoin d'informations supplémentaires spécifiques sur la législation pertinente des États membres. En outre, il se peut que la Commission ait à recueillir le point de vue des autorités ou des organisations d'aide aux victimes afin d'évaluer d'une façon exhaustive, et aussi objectivement que possible, l'incidence de la décision-cadre sur les pratiques d'assistance aux victimes. Il est à noter enfin qu'après la présentation du rapport sur la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie du 22 décembre 2003¹³, dont le délai de transposition était fixé au 20 janvier 2006, la Commission sera en mesure de dresser un tableau plus complet de la mise en œuvre de la législation relative à la traite des êtres humains dans les États membres. Ce tableau sera complété ultérieurement par le rapport sur l'application de la décision-cadre du Conseil 2002/946/JAI du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier, et 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, que la Commission est tenue de présenter au plus tard le 6 août 2008 (article 16 de la directive).

ⁱ Ci-après dénommée «la CDE». Pour des informations plus détaillées sur le contenu et la ratification de la Convention, consulter les sites internet du Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies

¹³ JO L 13 du 20.1.2004, p. 44.

(http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/k2crc_fr.htm) ou de l'UNICEF (<http://www.unicef.org/crc/crc.htm>).

ⁱⁱ Conformément à la CDE, les enfants ne sont pas seulement des victimes (réelles ou potentielles) à protéger, ils ont également des droits clairement définis dans la CDE: la promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3), le principe de non-discrimination (art. 2), le droit de participation (art. 12), le droit à la vie et au développement (art. 6). Les opinions de l'enfant doivent être dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité en application de l'article 12 de la Convention. La CDE contient des dispositions spécifiques (articles 32, 33, 34, 35, 36) relatives à l'exploitation, les abus et la traite. En ce qui concerne la définition d'«exploitation», la CDE établit le droit de l'enfant d'être protégé contre «l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social», ainsi que contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle, notamment l'exploitation à des fins de prostitution ou de production de matériel pornographique. D'autres articles pertinents incluent le droit à la protection de l'enfant privé de son milieu familial (art. 20) et le non-recours à la détention (art. 37).