COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.10.2010
COM(2010) 493 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

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

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 4

2. Suivi et état d'avancement de la transposition 4

3. Dispositions générales 4

3.1. Définitions (article 2) 4

3.2. Champ d'application (article 3) 5

4. Dispositions particulières 5

4.1. Information des ressortissants de pays tiers concernés (article 5) 5

4.2. Délai de réflexion (article 6, paragraphe 1) 5

4.3. Protection contre l'exécution des mesures d'éloignement (article 6, paragraphe 2) 6

4.4. Fin du délai de réflexion (article 6, paragraphe 4) 6

4.5. Délivrance du titre de séjour (article 8) 6

4.6. Période de validité et renouvellement du titre de séjour (article 8, paragraphe 3) 7

4.7. Traitement accordé aux victimes (articles 7 et 9) 7

4.7.1. Obligation de garantir des conditions de vie susceptibles d'assurer la subsistance 7

4.7.2. Obligation de subvenir aux besoins particuliers des personnes les plus vulnérables (article 7, paragraphe 1, et article 9, paragraphes 1 et 2) 8

4.7.3. Besoins en matière de sécurité et de protection (article 7, paragraphe 2, et article 9, paragraphe 1) 8

4.7.4. Assistance linguistique (article 7, paragraphe 3, et article 9, paragraphe 1) 8

4.7.5. Assistance juridique gratuite (article 7, paragraphe 4, et article 9, paragraphe 1) 9

4.7.6. Soins médicaux (article 7, paragraphe 1, et article 9, paragraphe 1) 9

4.8. Mineurs (article 10) 9

4.8.1. Intérêt supérieur de l'enfant [article 10, point a)] 9

4.8.2. Accès à l'enseignement pour les mineurs [article 10, point b)] 9

4.8.3. Représentation juridique et mesures pour retrouver la famille [article 10, point c)] 10

4.9. Travail, formation professionnelle et enseignement (article 11) 10

4.10. Programmes ou projets (article 12) 10

4.11. Non-renouvellement du titre de séjour (article 13) 10

4.12. Retrait (article 14) 10

5. Statistiques et chiffres 11

6. Conclusions 12
7. Évolution future 12

1. INTRODUCTION

Le 29 avril 2004, le Conseil a adopté 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 (ci-après la «directive»). La directive s'applique à tous les États membres, à l'exception des États membres suivants: DK, IE et UK[1].

Le présent rapport a été élaboré en application de l'article 16 de la directive, en vertu duquel la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive dans les États membres et propose toutes modifications nécessaires.

Le rapport se fonde sur une étude relative à l'application de la directive[2]. Les États membres ont eu la possibilité de réviser et d'actualiser les informations factuelles.

2. SUIVI ET ETAT D'AVANCEMENT DE LA TRANSPOSITION

Les États membres étaient tenus de transposer pleinement la directive au plus tard le 6 août 2006[3]. 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 huit avis motivés. Elle a décidé de saisir la Cour de justice européenne pour deux États membres: un désistement a été demandé dans une affaire et un arrêt a été rendu dans la seconde[4].

Tous les États membres liés par la directive ont notifié leurs mesures de transposition.

3. DISPOSITIONS GENERALES

3.1. Définitions (article 2)

Aux fins de la directive, la «traite des êtres humains» désigne les cas «tels que» ceux visés à l'article 1er, à l'article 2 et à l'article 3 de la décision-cadre 2002/629/JAI. Dès lors, même si la définition adoptée en droit national ne doit pas nécessairement être identique, toute définition substantiellement différente ou restreinte peut avoir des conséquences négatives pour la transposition de la directive 2004/81/CE. Certains manquements à cet égard ont déjà été signalés dans le rapport de la Commission sur l'application de cette décision-cadre et dans le document de travail des services de la Commission l'accompagnant[5]. Lors de l'adoption de ce texte, la Commission a invité les États membres concernés à remédier à cette situation dans les meilleurs délais.

---

1 Aux fins du présent rapport, on entend par «États membres» les États membres liés par la directive.

2 Étude réalisée en 2007 avec le soutien de la Commission par le réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe (réseau «Odysseus»).

3 RO et BG étaient tenues de transposer la directive dès leur adhésion à l'Union européenne.

4 Arrêt du 14 mai 2009 dans l'affaire C-266/08, Commission/Espagne.

5 COM(2006) 187 final et SEC(2006) 525.

3.2. Champ d'application (article 3)

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.

Outre les victimes de la traite des êtres humains, les États membres peuvent appliquer la directive aux ressortissants de pays tiers qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine. Neuf États membres (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) ont fait usage de cette possibilité.

Une grande majorité des États membres appliquent les dispositions de transposition aussi bien aux adultes qu'aux personnes mineures, bien que deux États membres (LT, SK) les appliquent uniquement aux adultes. En EE, leur application aux mineurs est soumise à une restriction qui vise à protéger les intérêts et les droits des mineurs.

4. DISPOSITIONS PARTICULIERES

4.1. Information des ressortissants de pays tiers concernés (article 5)

Lorsque les autorités compétentes estiment qu'un ressortissant d'un pays tiers peut relever du champ d'application de la directive, elles informent la personne concernée des possibilités offertes par celle-ci.

Certains États membres (AT, ES et LT) n'ont pas démontré qu'ils s'acquittent de cette obligation.

En RO, la législation peut être problématique, car elle ne précise pas l'autorité qui est visée par cette obligation ni le contenu et les modalités de cette information.

Sans préjudice de la transposition formelle, certains signes indiquent que des difficultés pratiques se sont fait jour à plusieurs reprises dans certains États membres (EE, EL, NL, PL), notamment lorsque les victimes n'ont pas été identifiées de manière satisfaisante. Dans certains cas, la victime présumée a été placée en détention en tant qu'immigrant en séjour irrégulier au lieu de bénéficier d'un délai de réflexion (NL).

4.2. Délai de réflexion (article 6, paragraphe 1)

Tous les États membres accordent un délai de réflexion aux personnes relevant du champ d'application de la directive. La directive ne prévoit pas la durée de ce délai, mais précise que celle-ci est déterminée conformément au droit national.

Les États membres ont adopté des solutions variées à cet égard. Certains d'entre eux (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) appliquent une durée unique fixe (30 jours ou plus). Quelques autres pays précisent uniquement la durée minimale du délai de réflexion, tandis que d'autres encore (EE, FI, DE) fixent des durées minimales et maximales (pouvant aller jusqu'à six mois). Certains États membres (MT, PT, RO, SI) ne prévoient qu'une durée maximale (deux ou trois mois).

En LT, la durée de ce délai n'est nullement précisée, tandis qu'en IT, le délai de réflexion n'est pas expressément réglementé par la législation nationale, mais il est habituellement octroyé dans la pratique.

En PL, le titre de séjour d'une durée maximale de trois mois qui peut être délivré à toutes les victimes de la traite des êtres humains est assimilé à un délai de réflexion. Le caractère facultatif de cette disposition n'est pas conforme à la directive, en vertu de laquelle le délai de réflexion est une obligation.

4.3. Protection contre l'exécution des mesures d'éloignement (article 6, paragraphe 2)

En vertu de la directive, aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée pendant le délai de réflexion. Une grande majorité des États membres se sont conformés à cette interdiction.

Toutefois, BG ne prévoit aucune protection de ce genre.

4.4. Fin du délai de réflexion (article 6, paragraphe 4)

La directive autorise les États membres à mettre fin au délai de réflexion si la personne concernée a activement, volontairement et de sa propre initiative renoué un lien avec les auteurs des infractions, ou pour des raisons liées à l'ordre public et à la protection de la sécurité intérieure.

Moins de la moitié des États membres (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) a transposé cette disposition facultative dans le respect des conditions visées à cet article.

En NL, il peut être mis fin au délai de réflexion si la victime a indiqué pendant ce délai qu'elle n'est pas disposée à coopérer avec les autorités compétentes ou si elle a entre-temps quitté le pays, ce qui va au-delà des critères établis dans la directive.

En ES, la disposition de transposition peut être excessivement large puisqu'elle permet de mettre fin au délai de réflexion au motif général que les autorités découvrent que les prétentions de la victime ne sont pas justifiées.

4.5. Délivrance du titre de séjour (article 8)

S'agissant de la délivrance du titre de séjour au ressortissant d'un pays tiers concerné, les États membres doivent examiner cumulativement s'il est opportun de prolonger son séjour sur leur territoire aux fins de l'enquête ou de la procédure judiciaire, si l'intéressé manifeste une volonté claire de coopération, et s'il a rompu tout lien avec les auteurs présumés.

La plupart des États membres ont transposé correctement ces conditions.

Certains États membres (BG, LT) exigent en outre que la victime présente un ou plusieurs documents, tels qu'un passeport ou un visa d'entrée, comme condition préalable à la délivrance du titre de séjour. Cette disposition peut entraver l'exercice effectif des droits consacrés par la directive, certaines victimes pouvant dans certains cas se retrouver dépourvues de documents d'identité.

En FR, la législation exige que la victime dépose une plainte officielle auprès des autorités compétentes comme condition préalable à la délivrance du titre de séjour. En fonction des

modalités d'application concrète de cette disposition, celle-ci pourrait aller au-delà de ce qu'impose la directive.

Les conditions relatives à la délivrance du titre de séjour visées à l'article 8, paragraphe 1, s'entendent sans préjudice des raisons liées à l'ordre public et à la protection de la sécurité intérieure.

Plusieurs États membres (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) ont prévu la possibilité de refuser de délivrer le titre de séjour pour de telles raisons. Dans certains cas, cette disposition fait partie des principes généraux régissant la délivrance des titres de séjour.

En EE, le titre de séjour peut être refusé lorsque l'intéressé risque de représenter une menace pour l'ordre public, la sécurité publique, la morale publique ou les droits ou intérêts de tiers; ces motifs de refus dépassent la marge d'appréciation accordée par la directive.

Outre la délivrance du titre de séjour en échange d'une coopération avec les autorités compétentes, certains États membres (par exemple AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) ont prévu certaines formes de titre de séjour motivées par la situation vulnérable de la victime. Cette possibilité est parfois limitée à des catégories de personnes particulières (par exemple les mineurs).

4.6. Période de validité et renouvellement du titre de séjour (article 8, paragraphe 3)

En vertu de la directive, le titre de séjour est valable pendant une période minimale de six mois. Il est renouvelé si les conditions de sa délivrance continuent d'être remplies.

Dans la majorité des États membres, la période de validité est d'une durée minimale de six mois (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) ou d'un an (EL, ES, NL, PT).

Dans deux États membres (BG, EE), soit aucune période minimale n'a été prévue, soit la durée de la période prévue est inférieure à six mois.

Tous les États membres ont pris des dispositions pour le renouvellement du titre de séjour.

4.7. Traitement accordé aux victimes (articles 7 et 9)

4.7.1. Obligation de garantir des conditions de vie susceptibles d'assurer la subsistance

Les États membres sont tenus de garantir aux personnes concernées qui ne disposent pas de ressources suffisantes des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance pendant le délai de réflexion et un traitement au moins équivalent après la délivrance du titre de séjour.

Une grande majorité des États membres ont prévu à cet égard une forme d'assistance, soit en espèces soit en nature.

En AT, le traitement en question n'est accordé qu'après la délivrance du titre de séjour, et il n'existe aucune disposition spécifique prévoyant une assistance pendant le délai de réflexion, à moins que la victime n'ait demandé l'asile. Cela ne semble pas conforme à la directive.

De plus, des difficultés d'ordre pratique ont été relevées dans certains États membres, dans lesquels le traitement accordé pourrait ne pas être suffisant pour assurer aux bénéficiaires des

moyens de subsistance appropriés. En BG, il n'existe aucun élément attestant que des logements pour victimes ont été prévus. En LT, les victimes ne bénéficient d'aucun droit spécifique à cet égard: elles se voient accorder un traitement identique à celui qui est octroyé aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

4.7.2. Obligation de subvenir aux besoins particuliers des personnes les plus vulnérables (article 7, paragraphe 1, et article 9, paragraphes 1 et 2)

Les États membres subviennent aux besoins particuliers des personnes les plus vulnérables, y compris, le cas échéant et si le droit national le prévoit, en leur fournissant une assistance psychologique. Cette obligation s'applique aussi bien pendant le délai de réflexion qu'après la délivrance du titre de séjour.

Toutefois, très peu d'États membres se sont dotés d'une disposition générale à ce sujet.

La plupart des États membres prévoient l'accès à une assistance psychologique au moyen de dispositions explicites.

BG n'a déterminé aucun site chargé de fournir une telle assistance. En EE, l'accès à une assistance psychologique n'est prévu qu'en cas de circonstances aggravantes, et le remboursement est accordé aux victimes post factum, ce qui peut entraver leur possibilité d'exercer ce droit dans la pratique. AT, LT et SK n'ont pris aucune disposition spécifique pour garantir une assistance psychologique aux victimes.

4.7.3. Besoins en matière de sécurité et de protection (article 7, paragraphe 2, et article 9, paragraphe 1)

Seuls quelques États membres ont adopté des dispositions explicites en ce qui concerne les besoins en matière de sécurité et de protection des personnes concernées (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Plusieurs États membres comptent sur des mesures de protection des victimes qui existaient déjà auparavant (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

Aucune disposition nationale à cet égard n'a été démontrée en AT, EE et RO.

4.7.4. Assistance linguistique (article 7, paragraphe 3, et article 9, paragraphe 1)

De très nombreux États membres fournissent une assistance linguistique aussi bien avant qu'après la délivrance du titre de séjour (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

En PL, cette assistance est fournie par des ONG agréées par le gouvernement.

Dans certains cas, les avantages induits par l'assistance linguistique peuvent être insuffisants en raison de difficultés pratiques, telles que le nombre limité de services (EL). AT fournit une assistance linguistique uniquement après la délivrance du titre de séjour, SI uniquement pendant le délai de réflexion, et BG uniquement lors de la procédure pénale. EE ne fournit qu'une «assistance linguistique d'urgence».

En LV, la législation peut être problématique, car elle n'explicite pas les droits des victimes de la traite des êtres humains après la délivrance du titre de séjour.

4.7.5. Assistance juridique gratuite (article 7, paragraphe 4, et article 9, paragraphe 1)

La disposition facultative relative à l'assistance juridique gratuite a été transposée dans un nombre considérable d'États membres, aussi bien pour la période précédant que pour celle suivant la délivrance du titre de séjour (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

EL a pris des dispositions à cet égard, mais l'absence de dispositions opérationnelles peut hypothéquer leur application dans la pratique.

4.7.6. Soins médicaux (article 7, paragraphe 1, et article 9, paragraphe 1)

Les États membres sont tenus de garantir l'accès aux soins médicaux d'«urgence» pendant le délai de réflexion et à l'assistance médicale «nécessaire» après la délivrance du titre de séjour.

Tous les États membres ont transposé cette obligation. Quelques-uns (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) ont été plus loin et ont prévu l'accès à des soins médicaux généraux, et non seulement d'urgence, aussi bien avant qu'après la délivrance du titre de séjour. L'accès à des soins médicaux généraux après la délivrance du titre de séjour est prévu en PL et en PT.

Dans les autres États membres, il n'existe aucun élément indiquant qu'ils fournissent une gamme de services plus étendue aux bénéficiaires d'un titre de séjour, et ce alors que la directive les y incite en précisant que le traitement accordé après la délivrance du titre de séjour doit être «au moins» équivalent à celui qui est prévu pendant le délai de réflexion.

4.8. Mineurs (article 10)

4.8.1. Intérêt supérieur de l'enfant [article 10, point a)]

Les États membres qui ont décidé d'appliquer la directive aux mineurs doivent prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'application de ses dispositions. Seuls quelques États membres ont transposé explicitement cette obligation en droit national (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). D'autres États membres estiment que ce principe est effectivement en vigueur parce qu'ils ont ratifié la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant ou en raison de lois générales. Néanmoins, l'application réelle de ce principe peut susciter des préoccupations.

Par exemple, seules ES, FR et MT se sont dotées d'une disposition spécifique garantissant que la procédure est appropriée à l'âge et à la maturité de l'enfant.

Seuls BG, EL et PT ont fait usage de la faculté [prévue à l'article 10, point a)] de prolonger la durée du délai de réflexion pour les mineurs.

4.8.2. Accès à l'enseignement pour les mineurs [article 10, point b)]

Tous les États membres garantissent l'accès à l'enseignement pour les mineurs.

Il convient encore d'examiner si les dispositions adoptées par RO et EE, qui subordonnent un tel accès au séjour dans le pays, ne posent pas de problèmes dans la pratique.

4.8.3. Représentation juridique et mesures pour retrouver la famille [article 10, point c)]

Une grande majorité des États membres se sont conformés à l'obligation d'assurer la représentation juridique des mineurs non accompagnés. Cependant, EL n'a adopté aucune disposition de mise en œuvre prévoyant les conditions de cette représentation juridique.

L'obligation pour les États membres de prendre dans les plus brefs délais toutes les dispositions nécessaires pour retrouver la famille des mineurs non accompagnés n'a pas été transposée dans plusieurs États membres (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. Travail, formation professionnelle et enseignement (article 11)

Les États membres définissent les règles selon lesquelles le bénéficiaire du titre de séjour est autorisé à accéder au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement.

Tous les États membres, à l'exception de RO, prévoient l'accès au marché du travail pour les personnes concernées. MT impose comme condition l'obtention d'un permis délivré par le ministre de la justice et de l'intérieur, ce qui peut entraver l'exercice effectif de ce droit.

Tous les États membres, à l'exception de RO, permettent aux victimes d'avoir accès à la formation professionnelle et à l'enseignement.

4.10. Programmes ou projets (article 12)

Les victimes ont le droit d'accéder aux programmes et projets existants dont l'objectif est leur retour à une vie sociale normale, et les États membres ont la possibilité de prévoir des programmes ou projets destinés spécifiquement aux personnes concernées.

Tous les États membres autorisent les victimes à participer à des programmes qui sont habituellement destinés aux victimes de la traite des êtres humains ou, de façon plus générale, aux immigrants. Toutefois, seuls trois États membres (CZ, FI, LV) ont fait usage de la faculté de lancer des programmes ciblés.

Aucun État membre n'a subordonné le renouvellement du titre de séjour à la participation aux programmes et projets en question.

4.11. Non-renouvellement du titre de séjour (article 13)

Une grande majorité des États membres ne procèdent pas au renouvellement du titre de séjour si les conditions énoncées à l'article 8, paragraphe 2, ne sont plus remplies, ou si une décision adoptée par les autorités compétentes a mis fin à la procédure concernée.

Certains États membres (BE, CZ, FI, LU, NL) ont prévu la possibilité de délivrer un titre de séjour définitif aux victimes au terme de la procédure concernée, ou dès lors que la victime a vécu dans le pays pendant une période déterminée.

4.12. Retrait (article 14)

Le titre de séjour peut être retiré à tout moment si les conditions relatives à la délivrance ne sont plus remplies, en particulier dans les cas énumérés à l'article 14 [points a) à e)].

Les conditions relatives au retrait du permis de séjour varient en fonction de la législation des États membres.

Certains d'entre eux (BE, DE, EL, LU, MT, RO) ont établi des conditions fondées sur celles de l'article 14. D'autres (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) ont adopté des conditions de retrait plus restrictives.

En SE et LT, le titre de séjour peut être retiré si la personne concernée figure sur la liste des personnes interdites de séjour dans ces pays. D'autres motifs de retrait comprennent un critère de santé publique (LT), l'utilisation abusive du titre de séjour par son bénéficiaire (PL), la communication d'informations d'identité fausses ou falsifiées (FI et SI), la communication d'informations incorrectes ou la dissimulation d'informations concernant des circonstances importantes pour le processus d'octroi du titre de séjour (SE). Ces motifs semblent dépasser le champ d'application de l'article 14.

5. 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[6] 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).

Il convient 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 des mesures transposant la directive dans le contexte de la collecte actuelle des données organisée sur la base de l'article 6 du règlement (CE) n° 862/2007.

---

[6] Ces données ont été collectées au moyen de demandes présentées à cet effet pour le rapport du réseau Odysseus, au moyen de l'analyse d'impact de la proposition de décision-cadre relative à la traite des êtres humains et, plus récemment, par l'intermédiaire des points de contact nationaux du comité sur l'intégration et l'asile.

6. 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)[7], 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 présent 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 conformément à l'article 5.

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.

7. 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. La communication de la Commission du 10 juin 2009,[8] adoptée en vue du programme de Stockholm, soulignait que la tolérance doit être nulle face à la traite des êtres humains et qu'il convient de mettre à disposition des ressources suffisantes afin, entre autres, de simplifier les conditions de

---

[7] Rapport mondial sur la traite des personnes, février 2009, Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

[8] COM(2009) 262 final.

délivrance des titres de séjour aux victimes. Le programme de Stockholm[9] insistait sur le fait que la lutte contre la traite des êtres humains doit 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[10].

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[11], 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[12]. 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[13]. 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. En outre, la Commission a lancé une consultation publique et procède actuellement à une analyse d'impact dans le but de présenter en 2011 une série de mesures afin de protéger les victimes de la criminalité et de la violence en général.

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; à améliorer le traitement, des mineurs en particulier, et à 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.

---

9 Document 17024/09 du Conseil.

10 La directive 2009/52/CE concernant les sanctions à l'encontre des employeurs s'inspirait en partie des mécanismes prévus par la directive 2004/81/CE. Elle prévoit d'établir des modalités comparables pour la délivrance de titres de séjour à des ressortissants de pays tiers qui collaborent à des poursuites pénales concernant des conditions de travail particulièrement abusives ou des mineurs illégalement employés.

11 COM(2010) 213 final.

12 COM(2010) 95 final.

13 Voir plan d'action: COM(2010) 171 final.