

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN relative à la lutte contre la traite des êtres humains et relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie; deux propositions de décision-cadre.

1. INTRODUCTION

La traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, notamment la pédopornographie, sont des phénomènes odieux et de plus en plus inquiétants. La traite des êtres humains n'est pas seulement un phénomène épisodique, qui n'affecterait qu'une poignée de personnes; c'est aussi un phénomène de nature structurelle, qui a de nombreuses incidences sur le tissu social, économique et organisationnel de nos sociétés. Elle est facilitée par la mondialisation et par les techniques modernes. À l'échelle mondiale, ce sont, chaque année, des dizaines de milliers d'êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, qui font l'objet de ce trafic à des fins d'exploitation. De nombreux cas d'exploitation sexuelle d'enfants et de pédopornographie sont relevés. Les États membres de l'Union européenne et les pays candidats à l'adhésion sont très affectés par ces fléaux sociaux. Une série de mesures sont nécessaires, notamment la garantie d'une protection juridique renforcée et suffisamment explicite pour toutes les personnes physiques, ainsi que des mesures préventives et des mesures visant à protéger et assister comme il convient les victimes de ce phénomène. Des mesures devraient être prises à l'encontre de toute la chaîne de la traite des êtres humains, depuis les recruteurs, les transporteurs et les exploiters, jusqu'à leurs clients. Les causes profondes de la traite des êtres humains, comme la pauvreté, notamment la féminisation de la pauvreté, la discrimination à l'égard des femmes, le chômage, l'absence d'éducation et d'accès aux ressources, doivent être traitées si l'on veut définir et mettre en oeuvre une politique qui englobe tous les aspects du problème. La vulnérabilité des femmes et des enfants, en particulier, en fait des victimes potentielles de la traite des êtres humains, en raison notamment d'une éducation et de débouchés professionnels inexistantes ou insuffisants. Une politique globale en la matière doit donc tenir compte de cette différence de situation en fonction des sexes.

Dans ce contexte, l'Union européenne cherche activement, depuis 1996, à définir une approche globale et multidisciplinaire de la prévention de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que de la lutte contre ces phénomènes. Il convient par exemple de rappeler que le Conseil, avec le soutien actif de la Commission et du Parlement européen, a conçu le programme d'encouragement et d'échanges STOP [1] ainsi que le programme DAPHNE [2] en vue de combattre la violence envers les femmes et les enfants. Le programme STOP, en particulier, repose sur une approche multidisciplinaire qui associe tous les intervenants concernés. Outre l'accent qui est mis sur la coopération entre les services répressifs, une attention particulière est accordée aux organisations non gouvernementales et au rôle crucial qu'elles jouent, dans le cadre d'une approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants qui donne de bons résultats. L'importance des ONG est également soulignée dans le programme DAPHNE, conçu tout spécialement pour soutenir une approche axée sur ces organisations et sur leur mission de protection et d'assistance des femmes et des enfants victimes de la violence.

[1] JO L 322 du 12.12.1996.

[2] Décision 293/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 janvier 2000, JO L 34 du 9.2.2000, p. 1.

En février 1997, le Conseil a de plus adopté une action commune [3] relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, par laquelle les États membres ont accepté de revoir leur droit pénal de manière à ériger certains comportements en infractions pénales et à favoriser la coopération judiciaire. Les initiatives de l'Union européenne ont également contribué dans une large mesure à la sensibilisation de l'opinion publique à ces phénomènes et aux actions au niveau mondial, comme l'a illustré la récente adoption du protocole des Nations unies sur la traite des êtres humains, qui complète la Convention contre la criminalité transnationale organisée.

[3] JO L 63 du 4.3.1997.

Au niveau européen, une nouvelle impulsion a été donnée par l'article 29 du traité d'Amsterdam, qui fait expressément référence à la traite des êtres humains et aux crimes contre les enfants. Le "Plan

d'action de Vienne" [4] sur la meilleure façon de mettre en oeuvre les dispositions du traité relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice porte donc également sur ces problèmes. De surcroît, le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a demandé dans ses conclusions que des mesures concrètes soient prises dans ces domaines (points 23 et 48). En particulier, il a exprimé sa détermination en ce qui concerne deux aspects. Premièrement, il entend s'attaquer à ceux qui se livrent à la traite des êtres humains et à l'exploitation économique des migrants. À cette fin, il a invité le Conseil à adopter, avant la fin de l'an 2000, des dispositions législatives prévoyant des sanctions sévères pour ces formes graves de criminalité. Deuxièmement, il estime que les efforts visant à trouver un accord sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes doivent porter essentiellement, dans un premier temps, sur un nombre limité de secteurs, tels que la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la criminalité utilisant les technologies avancées. Le Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000 a ensuite invité la présidence française et la Commission à faire avancer de toute urgence les conclusions de Tampere dans ce domaine.

[4] JO C 19 du 23.1.1999.

La Commission a, quant à elle, indiqué dans son Tableau de bord [5] pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, son intention de présenter des propositions d'ici à fin 2000 en vue d'adopter des mesures établissant, notamment, des règles communes en ce qui concerne les éléments constitutifs du droit pénal en matière de traite des êtres humains et d'exploitation sexuelle des enfants, en particulier la pédopornographie sur l'internet. Le Parlement européen a également réclamé, dans plusieurs résolutions [6], des actions de même nature.

[5] COM(2000) 167 final du 24.3.2000.

[6] Par exemple, la résolution du 19 mai 2000 sur la communication "Pour de nouvelles actions dans le domaine de la lutte contre la traite des femmes" (A5-0127/2000) et la résolution législative du 11 avril 2000 sur l'initiative de la République d'Autriche en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à la lutte contre la pédopornographie sur Internet (A5-0090/2000).

En dehors des initiatives législatives, la Commission entend poursuivre une série d'actions de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants. Les programmes STOP et DAPHNE sont les pivots de cette politique, et la Commission a récemment présenté une proposition de décision du Conseil visant à renouveler le programme STOP pour une période de deux ans. Cette décision permettrait de faire participer les pays candidats à l'adhésion et renforcerait la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales dans la prévention de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que dans la lutte contre ces phénomènes. Conformément aux documents de politique générale [7] déjà adoptés par la Commission, les lignes budgétaires affectées aux actions en faveur des pays candidats et des pays tiers seront également utilisées afin de financer des actions telles que les campagnes d'information destinées à prévenir la traite des êtres humains et à traiter les causes profondes de ce phénomène. On peut citer, à titre d'exemple, l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, qui vise à soutenir les organisations non gouvernementales et les organisations internationales qui oeuvrent pour la promotion des droits des femmes, des enfants et d'autres groupes vulnérables dans les pays tiers. Dans le domaine de la pédopornographie, c'est le plan d'action visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux [8] qui sera appliqué. Conformément à la recommandation 98/560/CE du Conseil du 24 septembre 1998 [9] concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine, la Commission examine aussi les mesures prises par les États membres, en particulier dans le domaine de l'autorégulation, afin de favoriser la création d'un climat de confiance dans la lutte contre la diffusion de contenus illicites portant atteinte à la dignité humaine dans les services audiovisuels et les services en ligne.

[7] COM(96) 567 final du 20 novembre 1996 et COM(98) 726 final du 9 décembre 1998.

[8] JO L 33 du 6.2.1999.

[9] JO L 270 du 7.10.1998.

2. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Étant donné que les actions contre la traite des êtres humains et contre l'exploitation sexuelle des enfants constituent des priorités de l'Union européenne, des progrès ont été observés dans les politiques et les législations des États membres. Cependant, malgré cette évolution positive, les disparités et divergences existantes rendent difficile, dans la pratique, la mise en oeuvre d'une coopération judiciaire et policière efficace dans ces domaines. En élaborant les présentes propositions, la Commission a considéré que la principale raison pour laquelle la mise en oeuvre de l'action commune de février 1997 n'avait pas permis d'atteindre les objectifs fixés était l'absence de définitions, d'incriminations et de sanctions communes dans le droit pénal des États membres. L'objectif des présentes propositions de la Commission concernant respectivement la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants est de remédier à cette situation.

En ce qui concerne la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains, la Commission tient à souligner que l'objectif est de s'attaquer non seulement aux infractions liées à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, mais aussi à celles qui sont liées à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de leur travail. Étant donné qu'il est crucial de s'attaquer aux différentes formes de mouvements illicites de population qui sont le fait des organisations criminelles internationales, il convient également de préciser que la proposition de la Commission relative à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation vise à compléter les initiatives importantes présentées par la présidence française [10] concernant l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers.

[10] JO C 253 du 4.9.2000, propositions non encore adoptées.

Pour ce qui est de la proposition de décision-cadre de la Commission relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, l'objectif est, notamment, de renforcer les dispositions de l'action commune de février 1997 en veillant à ce que les pédophiles présumés avoir commis une infraction dans un pays autre que leur pays d'origine ne puissent pas se soustraire aux poursuites.

En outre, cette proposition entend s'attaquer de toute urgence au problème préoccupant de la pédopornographie sur l'internet de manière à démontrer la détermination de l'Union européenne à adopter des dispositions pénales communes dans ce domaine et à contribuer à assurer aux internautes un environnement sûr et à l'abri de la criminalité.

Enfin, la Commission tient à souligner qu'en élaborant ces deux propositions, elle a tenu compte, le cas échéant, des travaux réalisés au niveau international, matérialisés par le protocole des Nations unies sur la traite des êtres humains et le projet de convention du Conseil de l'Europe relative à la cybercriminalité. Elle considère qu'il est important que le Conseil adopte sans tarder les présentes propositions afin que l'Union européenne démontre sa volonté de combattre ces violations inacceptables des droits de la personne et de la dignité humaine en définissant une approche commune en matière de droit pénal et en renforçant la coopération policière et judiciaire.

À la présente communication, sont jointes:

* une proposition de décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains, et

* une proposition de décision-cadre relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie.