**N° 6343**

**Projet de loi**

**portant:**

1. **approbation du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, signé à Palerme, le 12 décembre 2000, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000**
2. **modification du Code pénal**
3. **modification du Code d’instruction criminelle**
4. **modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l’immigration**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Résumé**

1. **L’approbation d’un instrument universel et contraignant pour combattre un phénomène multiforme**

Le projet de loi a pour objet d’approuver le Protocole du 12 décembre 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (ci-après le Protocole), additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée[[1]](#footnote-1), adoptée par l’Assemblée générale des Nations Unies le 15 novembre 2000 et entrée en vigueur le 29 Septembre 2003 (ci-après la Convention).

La Convention a été adoptée au Luxembourg par une loi du 18 décembre 2007[[2]](#footnote-2). L’objet de la Convention est de promouvoir la coopération afin de prévenir et de combattre plus efficacement la criminalité transnationale organisée[[3]](#footnote-3). La Convention constitue le premier instrument juridiquement contraignant des Nations Unies dans ce domaine.

A part du Protocole dont l’approbation fait l’objet du présent projet de loi, la Convention a été complétée par deux autres protocoles additionnels, le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants[[4]](#footnote-4) et le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d’armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions[[5]](#footnote-5).

Le projet de loi s’inscrit ainsi dans une série d’efforts internationaux et communautaires[[6]](#footnote-6) visant à prévenir et combattre la criminalité transnationale organisée dont le trafic illicite de migrants constitue une composante.

L’envergure des activités de trafic illicite de migrants est très difficile à évaluer. Selon l’Organisation internationale pour les migrations (OIM), «*[…] les chiffres globaux disponibles sur la traite des personnes et sur la migration irrégulière en général continuent d’être approximatifs. Des chiffres plus précis, tels ceux qui concernent les interceptions aux frontières, les passeurs traduits en justice ou les victimes assistées dans différents programmes, ne représentent qu’un échantillonnage très fragmentaire et ne sont que très rarement statistiquement significatifs. Faute d’un chiffre total, la représentativité de ces exemples ne peut être vérifiée comme il se doit. […]»[[7]](#footnote-7)*.

Cette appréciation est par ailleurs confirmée par Europol selon laquelle l’infraction de trafic illégal de migrants est souvent cachée sous le libellé d’autres infractions telles la prostitution, l’immigration illégale ou encore l’emploi irrégulier de travailleurs étrangers et le trafic de main-d’œuvre étrangère[[8]](#footnote-8).

En 2011, l’Agence européenne Frontex a même constaté un recul du nombre de détections de facilitateurs à l’immigration illégale. Toutefois, elle attribue cette évolution à un changement des méthodes du trafic des migrants qui consisterait désormais moins dans l’accompagnement physique des migrants que dans l’utilisation de faux documents d’identité ou dans l’abus et le détournement des moyens juridiques en vue de faciliter l’immigration illégale[[9]](#footnote-9).

Les auteurs du projet de loi rappellent, en se fondant sur une fiche pratique d’Interpol[[10]](#footnote-10), que *«[…] le trafic des migrants est devenu l’activité préférentielle d’un nombre croissant d’organisations internationales, qui montrent un zèle accru et se servent de techniques très sophistiquées pour déplacer des nombres de personnes toujours plus importants avec des gains toujours croissants»[[11]](#footnote-11)*.

Pour répondre à cette évolution, les auteurs du Protocole proposent dès lors de fournir *«[…] un instrument juridique universel qui porte sur tous les aspects du trafic illicite de migrants et d’autres questions connexes*»[[12]](#footnote-12).

1. **Des nouveaux moyens juridiques contre le trafic illicite de migrants**

Tout comme la Convention, le Protocole est le premier instrument universel portant sur le trafic de migrants par les groupes criminels organisés. Il s'agit avant tout d'un instrument de droit pénal, mais qui comprend également des mesures de prévention et de coopération.

Le Protocole définit le trafic illicite de migrants comme *«[…] le fait d’assurer, afin d’en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l’entrée illégale dans un Etat Partie d’une personne qui n’est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat*»[[13]](#footnote-13).

Le Protocole s’applique lorsque les infractions qu’il prévoit sont de nature transnationale et lorsqu’un groupe criminel organisé y est impliqué[[14]](#footnote-14)

Le Protocole oblige les Etats à introduire dans leur législation pénale les infractions intentionnelles suivantes:

* le trafic illicite de migrants tel que défini par le Protocole;
* les actes qui ont été commis afin de permettre le trafic illicite de migrants tels, la fabrication d’un document de voyage ou d’identité frauduleux ou le fait de procurer, de fournir ou de posséder un tel document;
* le fait de permettre, par le recours aux moyens prémentionnés ou par tout autre moyen illégal, à une personne qui n’est ni un ressortissant ni un résident permanent, de demeurer dans l’Etat concerné, sans satisfaire aux conditions nécessaires au séjour légal dans ledit Etat[[15]](#footnote-15).

A cela s’ajoute que le Protocole demande l’incrimination de la tentative et de la complicité des infractions prémentionnées[[16]](#footnote-16). Le fait d’organiser la commission de telles infractions ou de donner des instructions à d’autres personnes pour qu’elles les commettent doit également être incriminé.

Enfin, le Protocole prévoit des circonstances aggravantes lorsque ces infractions sont de nature à mettre en danger ou risquent de mettre en danger la vie ou la sécurité des migrants concernés; ou lorsqu’elles impliquent le traitement inhumain ou dégradant et/ou l’exploitation de ces migrants.

En revanche, le Protocole n'a pas pour objet de sanctionner les migrants en tant que tels, cette question étant laissée à l'appréciation des Etats parties[[17]](#footnote-17), à moins que les migrants ne se livrent eux-mêmes au trafic. A cette fin, une clause spécifique a été introduite qui prévoit que *«[L]es migrants ne deviennent pas passibles de poursuites pénales en vertu du présent Protocole du fait qu’ils ont été l’objet des actes énoncés à son article 6»* [[18]](#footnote-18).

Une autre innovation importante du Protocole est qu’il consacre pour la première fois l'engagement des Etats à reprendre leurs nationaux et résidents permanents qui ont fait l'objet du trafic[[19]](#footnote-19).

Les Etats membres sont par ailleurs tenus de prendre des mesures de protection et d'assistance aux migrants[[20]](#footnote-20).

Le Protocole comprend encore des mesures de prévention[[21]](#footnote-21) ainsi que des mesures de coopération reposant sur l’entraide judiciaire internationale notamment au niveau de l'échange d'informations[[22]](#footnote-22). Le Protocole encourage par ailleurs la formation des agents des services d’immigration et d’autres agents compétents ainsi que la coopération technique entre les Etats parties et les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les autres organisations ou membres de la société civile impliqués [[23]](#footnote-23).

Enfin, le Protocole prévoit des sanctions à l'encontre des transporteurs commerciaux[[24]](#footnote-24) et des mesures garantissant la qualité et le contrôle des documents de voyage[[25]](#footnote-25).

1. **Une adaptation du droit luxembourgeois limitée aux dispositions de droit pénal matériel**

Une deuxième partie du Protocole prévoit le trafic illicite de migrants par mer. Pour des raisons géographiques évidentes, le Luxembourg est moins concerné par ces dispositions. Toujours est-il que le Grand-duché possède un pavillon maritime sous lequel 210 navires sont enregistrés[[26]](#footnote-26). Selon les auteurs du projet de loi, le risque de voir ces bateaux, qui sont essentiellement des navires de plaisance, impliqués dans des activités de trafic illicite de migrants est marginal[[27]](#footnote-27).

Pour ce qui est des autres dispositions du Protocole, les auteurs du projet de loi rappellent que le droit luxembourgeois satisfait déjà à l’heure actuelle à de nombreuses exigences du Protocole qui sont contenues dans le Code pénal telles la tentative de crime ou de délit prévue aux articles 51 à 53. La participation de plusieurs personnes au même crime ou délit ainsi que le fait de donner des instructions en vue de les commettre sont incriminés par les articles 66 à 69 du Code pénal. Les articles 198 et suivants du Code pénal incriminent le faux et l’usage de faux.

La loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation et l’immigration[[28]](#footnote-28) et plus particulièrement son article 143 incrimine l’aide à l’entrée et au séjour irréguliers. Cette disposition est abrogée et réintégrée dans le nouvel article 382-4 du Code pénal relatif au trafic illicite des migrants.

Le projet de loi se limite dès lors à transposer en droit national les dispositions de droit pénal matériel telles qu’elles résultent de l’article 6 du Protocole.

A cet effet, le projet loi introduit un nouveau chapitre VI-II intitulé «Du trafic illicite des migrants» dans le Titre VII du Livre II du Code pénal.

Ce chapitre est complété par deux nouvelles incriminations. L’article 382-4 nouveau incrimine le trafic illicite de migrants ainsi que la tentative de cette infraction.

Un nouvel article 382-5 érige en circonstance aggravante le trafic illicite de migrants qui délibérément ou par négligence a mis en danger la vie des migrants ou qui a donné lieu à un traitement inhumain ou dégradant.

L’infraction de trafic illicite de migrants est intégrée dans l’article 506-1 du Code pénal relatif à l’infraction de blanchiment.

Enfin, l’article 48-7 du Code d’instruction criminelle est complété par une référence à l’infraction de trafic illicite de migrants permettant ainsi de procéder à un prélèvement de cellules humaines aux fins d’établissement d’un profil ADN sur chaque personne qui a été condamnée, par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée, pour trafic illicite de migrants à une peine d’emprisonnement ou à une peine plus lourde.

1. Appelée la « Convention de Palerme ». [↑](#footnote-ref-1)
2. Loi du 18 décembre 2007 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (ci-après la Convention), adoptée par l’Assemblée Générale des Nations Unies à New York, le 15 novembre 2000, Mémorial A, n°242, 28 décembre 2007, page 4409. [↑](#footnote-ref-2)
3. Article 1er de la Convention. [↑](#footnote-ref-3)
4. Approuvé par la loi du 13 mars 2009 relative à la traite des êtres humains, (1) portant approbation: a) du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir le trafic des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ouvert à signature du 12 au 15 décembre 2000 à Palerme, et b) de la Convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée à Varsovie le 16 mai 2005; (2) modifiant le Code pénal; et (3) modifiant le Code d’instruction criminelle, Mémorial A, n°51, 20 mars 2009, page 672. [↑](#footnote-ref-4)
5. Protocole du 31 mai 2001. La Commission européenne a signé ce protocole le 16 janvier 2002. La directive 2008/51/CE tient compte de cet engagement international en modifiant certaines dispositions de la directive 91/477/CEE du 18 juin 1991 relative au contrôle de l’acquisition et de la détention d’armes. Le Luxembourg a transposé la directive 2008/51/CE par l’adoption de la loi du 3 août 2011 portant: - transposition de la directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de détention d'armes, et - modification de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, Mémorial A, n°175, 12 août 2011, page 2964. [↑](#footnote-ref-5)
6. Les décisions 2006/616/CE et 2006/617/CE du Conseil du 24 juillet 2006 portent conclusion, au nom de la Communauté européenne, du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (dénommé ci-après le Protocole) [↑](#footnote-ref-6)
7. Organisation internationale pour les migrations, Nouveaux défis ; <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/new-challenges/lang/fr> [↑](#footnote-ref-7)
8. Voir Europol, Knowledge product, Trafficking in Human beings in the European Union, 1er septembre 2011, pages 3 à 4. [↑](#footnote-ref-8)
9. Voir Frontex, FRAN Quarterly, Issue 4, octobre-décembre 2011, page 23. [↑](#footnote-ref-9)
10. Fiche pratique Interpol, Référence COM/FS/2008-07/THB-01, Interpol, Lyon, 2008. [↑](#footnote-ref-10)
11. Projet de loi n°6343, exposé des motifs, (doc. parl. n°6343), page 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Préambule du Protocole. [↑](#footnote-ref-12)
13. Article 3 du Protocole. [↑](#footnote-ref-13)
14. Article 4. du Protocole. [↑](#footnote-ref-14)
15. Idem., article 6, paragraphe (1). [↑](#footnote-ref-15)
16. Idem., article 6, paragraphe (2). [↑](#footnote-ref-16)
17. Idem., article 6, paragraphe (4). [↑](#footnote-ref-17)
18. Idem., article 5. [↑](#footnote-ref-18)
19. Idem., article 18. [↑](#footnote-ref-19)
20. Idem, article 16. [↑](#footnote-ref-20)
21. Idem., article 15. [↑](#footnote-ref-21)
22. Idem., article 10. [↑](#footnote-ref-22)
23. Article 14 du Protocole. [↑](#footnote-ref-23)
24. Idem., article 11. [↑](#footnote-ref-24)
25. Idem., articles 12 et 13. [↑](#footnote-ref-25)
26. Chiffre publié par Cluster maritime luxembourgeois;

<http://www.cluster-maritime.lu/cms/content/le-secteur-maritime-au-luxembourg>. [↑](#footnote-ref-26)
27. Projet de loi n°6343, commentaire des articles du Protocole, (doc. parl. n°6343), page 6. [↑](#footnote-ref-27)
28. Texte coordonné, Mémorial A, n°80, 26 avril 2012, page 873. [↑](#footnote-ref-28)