**N° 6562**

**Projet de loi**

**renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains et portant modification**

**(1) du Code pénal;**

**(2) de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;**

**(3) de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile;**

**(4) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

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

**Résumé**

1. **Le phénomène de la traite des êtres humains à l’échelle internationale**

La traite des êtres humains est considérée comme une des formes les plus agressives de violer les droits de la personne humaine. De plus en plus de femmes, d’hommes et d’enfants sont «achetés» et «vendus» comme des marchandises, par-delà les frontières ou dans leur propre pays, et soumis à l’exploitation et aux abus.

«*Le phénomène de la traite des êtres humains demande une politique pluridisciplinaire ayant trait à la criminalité organisée, au monde économique et aux droits de l’Homme. La traite des êtres humains constitue une des atteintes les plus graves aux droits fondamentaux et à la dignité humaine. Plusieurs droits intangibles consacrés dans la Convention européenne des droits de l’Homme, tels que le respect de l’intégrité physique, l’interdiction de la torture, l’interdiction de l’esclavage et du travail forcé sont concernés.*

*Le nombre de victimes de la traite des êtres humains est estimé chaque année à 880.000 dans l’Union européenne et à 20,9 millions dans le monde, selon l’Organisation Internationale du Travail. Les profits extirpés de la traite des êtres humains sont estimés autour de 25 milliards d’euros dans le monde.*

*Le phénomène revêt des formes diverses: l’esclavage domestique, les fausses filles au pair, les „mariages par correspondance“, l’exploitation sexuelle commerciale, le trafic d’organes, le travail forcé, les enfants soldats, les adoptions illégales, la mendicité forcée.*

*L’exploitation aux fins sexuelles et de main-d’œuvre sont les plus courantes, elles touchent respectivement 60% et 23% des victimes de la traite des êtres humains. Les femmes et les enfants sont particulièrement vulnérables. Entre 2008 et 2010 68% des victimes étaient des femmes et 12% des filles, tandis que 17% étaient des hommes et 3% des garçons. La traite comporte une dimension liée à la problématique de l’égalité des sexes, les hommes et les femmes n’étant pas victimes de la traite pour les mêmes raisons. Les femmes sont avant tout exploitées à des fins sexuelles (elles représentent 96% des victimes). Les hommes sont surtout exploités à des fins de travail forcé (ils représentent 77% des victimes).*

*Pour toute l’Europe, 44% des victimes sont des citoyens de l’Union en provenance pour la majorité des cas de la Bulgarie et de la Roumanie et 11% des victimes sont des ressortissants d’États tiers originaires de l’Afrique, de l’Asie et de l’Amérique centrale et du sud.*»[[1]](#footnote-1)

1. **Le phénomène de la traite des êtres humains au Luxembourg**

Selon le rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg, publié par le Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) en date du 15 janvier 2014, le Luxembourg est un pays de destination pour les victimes de la traite.

« *L’ensemble des victimes identifiées depuis 2009 sont d’origine étrangère. D’après les chiffres disponibles, trois victimes de la traite ont été identifiées en 2009 (deux femmes et un enfant), sept victimes en 2010 (six femmes et un homme), huit victimes en 2011 (sept femmes et un enfant), quatre victimes en 2012 (deux femmes, un homme et un enfant) et deux victimes dans la première moitié de 2013 (deux femmes).*

*La majeure partie des personnes identifiées étaient de sexe féminin et victimes de traite aux fins d’exploitation sexuelle. En 2010, une personne identifiée, de sexe masculin et de nationalité polonaise, était victime de traite aux fins d’exploitation par le travail dans le secteur du bâtiment et, en 2011, une femme et un enfant ont été identifiés comme victimes de traite aux fins d’esclavage ou de pratiques analogues à l’esclavage. En 2012, une femme et un garçon, tous deux ressortissants chinois, ont été identifiés comme victimes de traite aux fins d’exploitation par le travail et un homme (Burkina Faso) et une femme (Roumanie) comme victimes de traite aux fins d’exploitation par la prostitution. Dans la première moitié de 2013, deux femmes, ressortissantes du Cameroun et du Maroc, ont été identifiées comme victimes de traite aux fins d’exploitation sexuelle.* »[[2]](#footnote-2)

Du côté des trafiquants identifiés, les chiffres suivants sont indiqués dans le 1er rapport statistique sur la traite des êtres humains, publié par Eurostat en 2013, « Trafficking in Human Beings ».

En 2008 huit hommes ont été identifiés au Luxembourg comme trafiquants d’êtres humains. En 2009 on comptait trois hommes et en 2010 cinq hommes et une femme.

Toujours selon le même rapport, la majorité des trafiquants poursuivis au Luxembourg le sont pour exploitation sexuelle. Ainsi, en 2008 les quatre trafiquants poursuivis au Luxembourg tombent dans cette catégorie. En 2009, quatre sur cinq et en 2010 quinze sur vingt-neuf des trafiquants poursuivis l’étaient pour cause d’exploitation sexuelle.

En 2008 la Justice a rendu quatre jugements dans des affaires de traite humaine, six en 2009 et vingt-neuf en 2010. Pour ce qui est des trafiquants condamnés à une peine, il s’agit d’une femme en 2008, d’une femme et d’un homme en 2009 et de deux femmes et deux hommes en 2010.

1. **Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains[[3]](#footnote-3)**
   1. **Cadre juridique**

Sur le plan international, outre la Convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, le Luxembourg a ratifié la Convention des Nations Unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l’exploitation de la prostitution d’autrui en 1983, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée en 2008, le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants («Protocole de Palerme») en 2009. Le Luxembourg a aussi ratifié la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes en 1989 et son protocole facultatif en 2003, ainsi que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l’enfant en 1994 et son Protocole facultatif concernant la vente d’enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants en 2011. En outre, le Luxembourg est Partie aux Conventions de l’Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé nos 29 et 105 (ratifiées toutes deux en 1964) et sur les pires formes de travail des enfants no 182 (ratifiée en 2001). Enfin, le Luxembourg est Partie à plusieurs conventions du Conseil de l’Europe dans le domaine pénal, qui sont d’intérêt pour la lutte contre la traite.

En tant qu’Etat membre de l’Union européenne (UE), le Luxembourg est lié par la législation de l’UE en matière de lutte contre la traite et en particulier par la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil de l’UE (le Conseil) du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, la directive 2004/81/CE du 29 avril 2004 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, la directive 2004/80/CE relative à l’indemnisation des victimes de la criminalité, la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, et la décision cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

Il convient également de noter que le Luxembourg a signé la Convention du Conseil de l’Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l’égard des femmes et la violence domestique du 11 mai 2011 (dénommée la Convention d’Istanbul) qui vise à créer un cadre juridique complet pour protéger les femmes contre toutes les formes de violence et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence domestique. Ladite convention met en place un mécanisme international de suivi visant à assurer sa mise en œuvre effective au le plan national.

S’agissant du cadre juridique national de la lutte contre la traite établi au Luxembourg, une incrimination de la traite a été introduite dans le Code pénal, en son article 382-1, par la loi du 31 mai 1999 visant à renforcer les mesures contre la traite des êtres humains et l’exploitation sexuelle des enfants, complétée par la loi du 13 mars 2009 relative à la traite des êtres humains. Par ailleurs, la loi du 8 mai 2009 sur l’assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains détermine les conditions d’exercice des activités et prestations des services d’assistance aux victimes de la traite et la collaboration avec la police en la matière. Par ailleurs, ce texte de loi prévoit la création du Comité de suivi et de lutte contre la traite des êtres humains dont les modalités de composition, d’organisation et de fonctionnement seront précisées par voie de règlement grand-ducal. L’adoption dudit règlement grand-ducal - dont le projet a été avisé par le Conseil d’Etat en date du 4 février 2014 - doit intervenir parallèlement au présent projet de loi.

La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l’immigration concerne pour sa part la période de réflexion et de rétablissement ainsi que l’octroi de titre de séjour aux victimes de la traite.

* 1. **Stratégies et plans d’action nationaux**

Le Luxembourg ne s’est pas doté de plan d’action ou de stratégie spécifiquement autour de la question de la traite des êtres humains. En revanche, un plan d’action national de l’égalité des femmes et des hommes a été adopté pour la période 2009-2014. Parmi les domaines d’action mentionnés dans ledit plan d’action figure la mise en place d’un système de suivi de l’application de la législation sur la traite des êtres humains, sous le thème «violence, traite et prostitution». Toutefois, le plan d’action ne donne pas de précisions sur les mesures à prendre en matière de lutte contre la traite et sur les différents types d’exploitation.

1. **Objectifs du Projet de loi**

Le projet de loi n°6562 transpose en droit national la directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène.

Il convient de noter que les Etats membres doivent avoir procédé à la transposition des dispositions de la directive 2011/36/UE précitée pour au plus tard au 6 avril 2013. En date du 15 janvier 2014, à l’occasion de la parution du rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg, le Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) appelle les autorités luxembourgeoises à renforcer leur action contre toutes les formes de traite.

Les objectifs poursuivis par le texte sont l’instauration d’un rapporteur national sur le phénomène de la traite humaine, l’élargissement de la conception de la traite des êtres humains, le renforcement des droits des victimes de la traite. Le projet de loi accorde une attention particulière aux mineurs victimes de la traite humaine.

* 1. **L’instauration d’un rapporteur national sur le phénomène de la traite humaine**

La directive dispose dans son article 19 que les Etats membres doivent mettre en place des rapporteurs nationaux ou d’autres mécanismes équivalents chargés du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l’Etat et de la mise en œuvre des obligations prévues par la législation nationale.

La commission parlementaire opte pour la mise en place d’un rapporteur national et confie cette mission dans l’article 1 du projet de loi à la Commission consultative de Droits de l’Homme (dénommée ci-après la CCDH). La traite des êtres humains constituant une des atteintes les plus graves aux droits fondamentaux et à la dignité humaines, la mission du rapporteur national s’inscrit logiquement dans le champ d’action de la CCDH.

Les missions du rapporteur national «*consisteront à déterminer les tendances en matière de traite des êtres humains, à évaluer les résultats des actions engagées pour lutter contre ce phénomène, y compris la collecte de statistiques en étroite collaboration avec les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine, et à établir au moins tous les deux ans des rapports à l'intention de la Chambre des députés.*

*A cette fin il aura des échanges réguliers avec le comité interministériel de lutte contre la traite des êtres humains[[4]](#footnote-4) et pourra s'enquérir des détails de dossiers clôturés. Il pourra également formuler des recommandations en matière de traite des êtres humains à l'attention du pouvoir exécutif.*»

La commission parlementaire souligne toutefois qu’il sera nécessaire de garantir à la CCDH les moyens et compétences nécessaires à l’exécution de cette mission.

* 1. **L’élargissement de la définition de la traite des êtres humains**

L’article 2 du projet de loi modifie l’article 382-41, paragraphe (1) du Code pénal afin d’élargir la définition de la traite humaine de deux notions: (i) celle de la mendicité forcée et (ii) celle du trafic d’enfants.

1. La mendicité forcée

Actuellement, la mendicité forcée ne figure pas en tant qu’acte d’exploitation punissable dans la législation nationale (loi du 20 mars 2009 relative à la traite des êtres humains). Au sens de la directive à transposer, la mendicité forcée est dorénavant considérée à même titre que toute forme de travail ou de service forcé tel qu’ils sont définis dans la Convention de l’Organisation Internationale du Travail de 1930 sur le travail et les services forcés. La mendicité forcée constitue un acte de traite dès lors que la personne qui s’y livre a été recrutée, transportée ou accueillie dans ce but.

A l’opposé du texte initial proposé par le ministère de la Justice et sur proposition du Conseil d’Etat, la Commission juridique propose une définition plus détaillée du phénomène en insérant à l’article 2, à la suite du point 2 un point 3 inspiré du Code pénal belge:

«*(…) de la livrer à la mendicité, d’exploiter sa mendicité ou de la mettre à disposition d’un mendiant afin qu’il s’en serve pour susciter la commisération publique.*»

La Commission juridique note encore que la mendicité simple ou de besoin, un phénomène européen qui existe aussi au Luxembourg, n’est plus punissable depuis l’entrée en vigueur de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l’immigration par laquelle le point 6 de l’article 563 du Code pénal relatif à la mendicité a été accidentellement supprimé. La Commission juridique est cependant d’avis que même si cette suppression était à l’origine le fruit d’une erreur législative, il n’y a pas lieu de traiter ce sujet dans le cadre du présent projet de loi.

1. Le trafic d’enfants

La Commission juridique propose de compléter (par voie d’amendement parlementaire du 15 janvier 2014) les hypothèses de traite énumérées à l'article 2 par les cas de figure du trafic d'enfants.

En effet, et comme la Commission consultative des Droits de l'Homme l'avait par ailleurs signalé dans son avis sur le projet de loi, le Luxembourg a eu à connaître de faits susceptibles d'être qualifiés de trafic d'enfants. Il s'agit en général de faits graves de trafic à des fins économiques (travail, mendicité), sexuelles (prostitution, racolage) ou autres (adoption internationale) qui ont tendance à se développer à travers les pays occidentaux.

Comme il s'agit de faits graves qui sont perpétrés à l'instar de la volonté de la victime, il paraît utile d'ajouter le trafic d'enfants parmi les actes répréhensibles de la traite qui sont énumérés à l'article 382-1 du Code pénal.

Le Conseil d’Etat propose, dans son avis complémentaire du 4 février 2014, de faire abstraction du point 6) relatif au trafic d’enfants et formule une proposition visant à incriminer la vente d’enfants par le biais d’un nouvel article 382-3 du Code pénal. Pour le détail, il est prié de se référer au point IV Commentaire des articles, article 2, point 6) nouveau – hypothèse du trafic d’enfants.

Le prélèvement d’organes

En matière de prélèvement d’organes et de tissus humains, la Commission juridique rappelle le cadre légal actuel, à savoir:

1. la loi du 25 novembre 1982 réglant le prélèvement de substances d'origine humaine,
2. le règlement grand-ducal du 6 octobre 2009 déterminant les équipements dont doivent être pourvus les hôpitaux dans lesquels sont effectués à des fins thérapeutiques des prélèvements d'organes sur des personnes décédées,
3. le règlement grand-ducal du 3 décembre 2009 déterminant les procédés à suivre pour constater la mort en vue d'un prélèvement, et
4. la Directive 2010/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 relative aux normes de qualité et de sécurité des organes humains destinés à la transplantation (Le délai de transposition de cette directive était le 27 août 2012. Le projet de loi n° 6564 modifiant la loi du 25 novembre 1982 réglant le prélèvement de substances d'origine humaine vise à transposer en droit national les points non couverts par la loi du 25 novembre 1982 précitée).
   1. **Le renforcement des droits des victimes**

Les mesures d’assistance et d’aide aux victimes de la traite qui sont prévues à l’article 11 de la directive se retrouvent déjà actuellement à l’article 2 de la loi du 10 mai 2009 sur l’assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le nouveau Code de procédure civile.

Afin de clarifier que l’octroi d’une assistance n’est pas subordonné à la volonté de coopérer de la victime dans le cadre de l’enquête, il est proposé à l’article 7 du projet de loi de reformuler l’article 92.1 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l’immigration afin de préciser que la condition de coopération joue uniquement pour la formalité de la délivrance d’un titre de séjour sur base de l’article 95.

Dispense de la plainte écrite

La Commission juridique rappelle qu’en vertu de l’article 4-1 du Code d’instruction criminelle, les victimes présumées de la traite des êtres humains sont dispensés de l’obligation de déposer une plainte écrite. Cette disposition est conforme aux exigences de l’article 9, paragraphe 1 de la directive: «*les Etats membres s’assurent que les enquêtes ou poursuites concernant les infractions visées (…) ne dépendent pas de la plainte ou de l’accusation de la victime et que la procédure pénale soit continue même si la victime a retiré sa déclaration*».

La Commission juridique estime toutefois qu’il est extrêmement important d’encourager les victimes à déposer une plainte écrite et qu’il convient donc de sensibiliser tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la traite humaine et l’assistance aux victimes sur ce point.

L’absence de poursuites

En ce qui concerne l’article 8 de la directive sur l’absence de poursuites ou la non-application de sanctions à l’encontre des victimes, il faut rappeler que le Gouvernement suit depuis des années une politique déclarée tendant à garantir aux victimes l’impunité pour des actes illégaux qu’elles auraient commis en conséquence directe de leur condition de victimes de la traite. Cette approche est également partagée par les parquets lors de leur politique de poursuites. De tels échanges ont eu régulièrement lieu au sein du Comité interministériel de suivi sur la traite.

La délivrance d’un titre de séjour

Les victimes présumées de la traite des êtres humains ressortissants de pays tiers auront la possibilité de se voir accorder un délai de réflexion de quatre-vingt-dix jours (article 93, paragraphe (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l’immigration) et de se voir délivrer un titre de séjour sous condition de coopérer avec les autorités chargés de l’enquête ou des poursuites concernant ces infractions.

Il faut en effet éviter que les victimes de la traite humaine originaires de pays tiers se voient soumis au risque de l’expulsion.

Indemnisations

Afin de transposer l’article 17 de la directive sur l’indemnisation de la victime, il est proposé à l’article 5 et à l’article 6 du projet de loi d’apporter des changements mineurs à la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l’indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d’une infraction. Il importe de préciser dans ce contexte que la directive a une vocation globale et générale et s’applique donc aussi à des victimes de pays tiers.

Jusqu’à présent, les conditions d’attribution d’une indemnité étaient telles qu’une victime non résidente et issue d’un pays tiers (en dehors des pays du Conseil de l’Europe) ne pouvait pas faire valoir ses droits. Cette limitation est levée pour les victimes de la traite des êtres humains.

Quant à la dispense de prouver une incapacité de travail et/ou un préjudice subi, cette exigence n’est pas inscrite dans la directive, mais constitue une suite logique de la politique luxembourgeoise suivant laquelle certaines infractions particulièrement graves sur les personnes font présumer un dommage physique et/ou psychologique accru.

Les personnes lésées à l’étranger qui ne sont pas en droit d’être indemnisées par un autre Etat, pourront l’être par le Grand-Duché pour autant qu’elles justifient d’une résidence régulière et habituelle au Grand-Duché.

* 1. **Les victimes mineures**

Chaque année, la réalité confronte les autorités luxembourgeoises à plusieurs cas de mineurs victimes de la traite humaine. Le projet de loi leur accorde par conséquent une attention particulière.

La nomination d’un tuteur

Toute victime mineure de la traite humaine sera représentée par un tuteur dans trois cas de figure:

* si elle n’est pas accompagnée et prise en charge par un majeur responsable d'elle selon la loi nationale de la victime,
* si en vertu de la loi un conflit d'intérêts avec la victime mineure empêche les titulaires de l'autorité parentale de défendre les intérêts supérieurs de l'enfant,
* si un conflit d'intérêts avec la victime mineure empêche les titulaires de l'autorité parentale, en vertu de la loi nationale de la victime, de défendre les intérêts supérieurs de l'enfant,

La victime est représentée par un tuteur aussi longtemps que cette situation perdure ou jusqu'à ce qu'elle soit prise en charge par une autorité de son pays d'origine chargée d'agir dans son intérêt supérieur.

Il en va de même lorsqu'il y a incertitude sur l'âge de la victime et lorsqu'il existe des raisons de croire qu'elle est mineure.

L’assistance et les indemnisations

Les victimes mineures ont droit à l’assistance aux victimes ainsi qu’aux indemnités au même titre que les victimes majeures.

1. Avis du de la CCDH projet de loi 6562 relatif à la traite des êtres humains, 10/07/2013 [↑](#footnote-ref-1)
2. Rapport GRET

   A concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg, 15/01/2014 [↑](#footnote-ref-2)
3. Rapport GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l’Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg, 15/01/2014 [↑](#footnote-ref-3)
4. *Le comité interministériel sera remplacé par le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains.* [↑](#footnote-ref-4)