

Commission de la Justice

Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CE)

Procès-verbal de la réunion du 26 septembre 2025

Ordre du jour :

Echange de vues avec des représentants du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) à l'occasion du quatrième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Grand-Duché de Luxembourg

*

Présents : Mme Simone Beissel, M. Marc Goergen, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, Mme Sam Tanson, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de la Justice

M. Yves Cruchten, M. Paul Galles, Mme Alexandra Schoos, membres de la Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CE)

M. Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA
Mme la Dadunashvili, membre du GRETA
Mme Jenna Logeais, secrétariat du GRETA

M. Christophe Li, M. Cédric Scarpellini, Administration parlementaire
Mme Lara Weinandy, stagiaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, M. Alex Donnersbach, M. Dan Hardy, Mme Carole Hartmann, M. Gérard Schockmel, M. Charles Weiler, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Gusty Graas, Mme Octavie Modert, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CE)

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission de la Justice

*

Echange de vues avec des représentants du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) à l'occasion du quatrième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Grand-Duché de Luxembourg

Monsieur le député Laurent Mosar (CSV), président de la Commission de la Justice, souhaite, au nom de l'ensemble de la délégation, la bienvenue aux membres du GRETA. Il présente les excuses de Monsieur le député Gusty Graas (DP), président de la délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après « APCE »), empêché.

Monsieur Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA, indique que la visite s'inscrit dans le cadre de la quatrième évaluation du Luxembourg quant à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « la Convention »). Deux rapporteurs, désignés par le GRETA, sont chargés de préparer le rapport avec l'appui du secrétariat permanent de la Convention. Depuis l'entrée en vigueur en août 2009 de la Convention, trois évaluations du pays ont déjà été réalisées, la dernière ayant eu lieu en 2020/2022.

Pour cette quatrième évaluation, l'accent est mis sur les vulnérabilités de la traite des êtres humains ainsi que sur les mesures adoptées par les États adhérant à la Convention, ceci d'un côté afin de prévenir, de détecter et d'assister les victimes, et de l'autre afin de sanctionner adéquatement les trafiquants. L'analyse porte également sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, qui modifient considérablement les pratiques des trafiquants et accroissent les risques d'exploitation. De plus, il poursuit que le GRETA examine la mise en œuvre effective de ses recommandations antérieurement formulées, en particulier celles réitérées à plusieurs reprises.

M. Van Hauwermeiren précise qu'à l'issue de la visite, un projet de rapport sera rédigé et soumis à l'examen des 15 membres du GRETA lors de la session plénière de mars 2026. Les autorités luxembourgeoises auront ensuite la possibilité de formuler des observations. Le rapport final, tenant compte de ces commentaires, sera adopté en juin 2026 et publié, tenant compte des observations des autorités luxembourgeoises.

Le membre souligne que la traite des êtres humains constitue un « crime grave », souvent lié à la criminalité organisée, représentant une atteinte profonde aux droits humains et réduisant les victimes à l'état de marchandises. Le Luxembourg est directement concerné en tant que pays de transit et de destination pour des victimes exposées à diverses formes d'exploitation. Après avoir rencontré des représentants de la société civile et des services étatiques, tant exécutifs que judiciaires, du Luxembourg, il exprime la satisfaction, au nom de la délégation du GRETA, de pouvoir dialoguer avec les représentants du pouvoir législatif.

Enfin, le représentant invite les députés présents à partager leur point de vue sur les questions transmises en amont. La première question porte sur l'intégration de la lutte contre la traite des êtres humains dans les travaux parlementaires.

Monsieur le député Laurent Mosar (CSV) remercie le représentant pour ses propos. En premier lieu, il relève que la loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des

êtres humains¹ a désigné la Commission consultative des Droits de l'Homme (ci-après « CCDH ») comme rapporteur national au sens de l'article 19 de la directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène². Il poursuit qu'en tant que rapporteur national, la CCDH détermine les tendances en matière de traite des êtres humains, elle évalue 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 établit au moins tous les deux ans des rapports à l'attention de la Chambre des Députés. Ce rapport³ est présenté tous les deux ans aux Députés. La réunion de la Commission de la Justice du 29 février 2024 a été consacrée entièrement à la présentation et la discussion de ce rapport.

En deuxième lieu, il spécifie que la lutte contre la traite des êtres humains est intégrée dans les travaux parlementaires. Un exemple récent constitue le projet de loi n°8515⁴ qui est en cours d'instruction parlementaire et vise à modifier l'article 88-2, paragraphe 2, du Code de procédure pénale. Ce projet de loi vise à fournir aux autorités judiciaires des moyens supplémentaires afin de lutter efficacement contre la criminalité grave, ce qui implique le recours aux moyens techniques spéciaux prévus aux articles 88-1 et suivants du Code de procédure pénale. Ces moyens techniques incluent des mesures de sonorisation et de la fixation d'images des lieux et véhicules, ainsi que la captation des données informatiques dans le cadre d'instructions judiciaires ordonnées par un juge d'instruction.

Le député note que ces mesures, qui sont à qualifier comme intrusives au regard du droit à la vie privée, sont actuellement limitées à la lutte contre le terrorisme. Le projet de loi suggère d'élargir la liste des infractions auxquelles ces mesures peuvent s'appliquer. Il est proposé que l'usage de ces mesures soit réservé à des situations où les enjeux de sécurité publique ou les atteintes aux droits fondamentaux d'autrui sont particulièrement graves. Cette extension vise notamment les enquêtes judiciaires portant sur la traite des êtres humains, ainsi que l'exploitation de la prostitution et du proxénétisme visés par les articles 382-1 et suivants du Code pénal luxembourgeois.

Il continue en donnant un autre exemple : le projet de loi n°7992⁵, qui s'applique aux mineurs qui sont des victimes d'infractions pénales et aux mineurs qui sont des témoins de ces infractions. Ce projet de loi a une portée générale, de sorte qu'il n'est pas requis de mentionner spécifiquement l'infraction de la traite des êtres humains, dont les mineurs peuvent également devenir victime. Ce projet de loi met aussi en place des droits et garanties procéduraux tenant compte de la vulnérabilité particulière de ces mineurs en prévoyant notamment que des agents de police spécialement formés mèneront les auditions des enfants en suivant une approche adaptée tant au cas de figure concret, qu'à l'enfant.

De plus, il explique que ce projet de loi crée également la faculté pour les autorités judiciaires de prendre des mesures de protection de l'enfant victime ou témoin. Cette panoplie de mesures comportant la faculté d'ordonner que l'enfant soit entendu sans la présence de l'auteur présumé de l'infraction témoigne de la volonté de mettre en place une protection renforcée et indispensable pour une amélioration des conditions de vie de ces enfants.

Il conclut son intervention en invitant les autres représentants, notamment l'ancienne ministre de la Justice, Madame la députée Sam Tanson (déi gréng), qui a été active sur ce

¹ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2014/04/09/n1/jo>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0036>

³ <https://ccd.h.public.lu/fr/actualites/20240/traite.html>

⁴ <https://www.chd.lu/fr/dossier/8515>

⁵ <https://www.chd.lu/fr/dossier/7992>

sujet pendant son mandat, à faire des précisions ou poser des questions. Il espère avoir donné un aperçu aux représentants du GRETA de l'implication de la Chambre des Députés dans cette lutte contre la traite des êtres humains et les mesures qui sont couramment discutées dans les travaux parlementaires.

Monsieur Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA, remercie Monsieur Mosar de les avoir informés de ces avancées législatives. Dans sa deuxième question, il souhaite savoir si la problématique de la traite des êtres humains fait l'objet d'un suivi spécifique au sein de commissions parlementaires.

Monsieur le député Laurent Mosar (CSV), renvoie à sa réponse à la première question où il a précisé que la CCDH présente son rapport tous les deux ans aux députés. Cette présentation constitue pratiquement un rapport à la Commission de la Justice. Les 60 députés sont invités à la présentation et disposent donc également de la possibilité de poser des questions. Cette présentation est suivie d'un échange de vues avec les auteurs du rapport. Il explique aussi que la commission parlementaire compétente a le droit d'effectuer un suivi des initiatives législatives dont elle est saisie. Il note que la Commission de la Justice, suite au dépôt du rapport, le discute encore une fois avec les représentants de la Commission constitutionnelle.

Monsieur Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA, se demande quelles actions sont entreprises par la Chambre des Députés pour combattre la traite des êtres humains.

Monsieur le député Laurent Mosar (CSV) renvoie une nouvelle fois à sa première réponse en notant qu'elle était déjà assez complète en matière des projets de loi qui sont actuellement en discussion. Il ajoute qu'il y a aussi des députés qui sont très actifs sur ce sujet et déposent des questions parlementaires.

Monsieur Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA, fournit des explications concernant sa quatrième question. Celle-ci porte sur les lois adoptées au Luxembourg ayant un impact direct ou indirect sur la lutte contre la traite des êtres humains. Il cite notamment la possibilité de mener des enquêtes sous pseudonyme dans les affaires de traite, ainsi que la création d'un bureau de gestion des avoirs saisis et confisqués. Il considère cette mesure comme particulièrement positive car l'indemnisation des victimes demeure un enjeu majeur dans la plupart des pays.

Il souligne que cette question constitue l'une des recommandations urgentes les plus récurrentes formulées par le GRETA. Dans de nombreux pays, bien que des victimes soient identifiées et que les enquêtes, poursuites et condamnations des trafiquants soient menées à bien, l'indemnisation effective des victimes fait souvent défaut – que ce soit par les trafiquants eux-mêmes ou, à défaut, par l'État. La création d'un mécanisme de gestion des avoirs confisqués représente donc une avancée significative dans ce domaine.

Le membre mentionne également que plusieurs projets de loi et réformes sont en cours, notamment en matière de protection de la jeunesse et de justice pour enfants et adolescents, ainsi que dans le cadre de la transposition d'une directive européenne. Il poursuit en rappelant que, comme indiqué dans son introduction, l'évaluation en cours se concentre sur deux axes principaux : les vulnérabilités liées à la traite et l'usage des technologies modernes. Parallèlement, elle vise à suivre la mise en œuvre des recommandations formulées dans les précédents rapports, dont certaines ont été qualifiées d'urgentes, notamment celle relative à l'indemnisation des victimes.

Sa cinquième et dernière question cherche à savoir quelles autres actions pourraient être menées pour renforcer et pérenniser la lutte contre la traite des êtres humains au Luxembourg.

Monsieur le député Laurent Mosar (CSV) revient sur la question de l'indemnisation des victimes, un sujet largement partagé par ses collègues et qu'il considère comme un enjeu majeur. Il souligne que la discussion actuelle ne concerne uniquement les victimes de la traite des êtres humains. Cependant, le Luxembourg a récemment adopté une loi générale sur la protection des victimes, applicable à toutes les catégories de victimes. Cette loi prévoit des dispositifs d'indemnisation auxquels donc aussi les victimes de la traite peuvent prétendre.

En réponse à la question portant sur les actions complémentaires susceptibles d'être envisagées, Monsieur Mosar précise que la Chambre des Députés a adopté un plan de recrutement pluriannuel dans la magistrature, par le biais d'une loi⁶, visant à renforcer significativement le nombre de magistrats et de désengorger les cours et tribunaux. Cette mesure devrait permettre d'accélérer le traitement des affaires liées à la traite des êtres humains devant une juridiction de jugement. Ainsi, 94 postes de magistrats et 20 postes d'attachés de justice seront créés pour les périodes judiciaires de 2024/2025 à 2026/2027. Parallèlement, 188 fonctionnaires-stagiaires ont rejoint l'École de police en 2024 dans le cadre d'un recrutement additionnel de policiers.

Monsieur Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA, salue ces chiffres, qu'il qualifie de louables.

Monsieur le député Paul Galles (CSV), membre de la délégation luxembourgeoise auprès de l'APCE, met en avant l'engagement actif de la délégation luxembourgeoise auprès de l'APCE, malgré sa taille réduite. Il souligne la participation régulière et sérieuse aux réunions et commissions, la qualité de la collaboration, le nombre et type de sujets y étant abordés, et la constance de la présence luxembourgeoise, témoignant d'un engagement profond.

Monsieur Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA, exprime son respect pour le rôle du Luxembourg sur la scène européenne et internationale, rappelant qu'en tant que membre fondateur du Conseil de l'Europe, le pays porte une responsabilité particulière, qu'il assume pleinement.

Madame la Dadunashvili, membre du GRETA, interroge ensuite la délégation sur les délais prévus pour l'adoption des réformes et projets de loi évoqués, soulignant l'importance de connaître le calendrier de leur entrée en vigueur.

Monsieur le député Laurent Mosar (CSV) répond que la volonté des députés est d'adopter ces lois le plus rapidement possible, tout en rappelant qu'ils doivent évidemment respecter la procédure législative. Les projets de loi sont soumis à plusieurs avis, dont celui du Conseil d'État, considéré comme déterminant. Pour des thématiques liées à la traite des êtres humains, les juridictions déposent également leurs avis ainsi que des instances comme le Conseil de l'Ordre des avocats, qui sont ensuite examinés et discutés dans la Commission de la Justice. Ces avis peuvent déboucher sur des amendements, lesquels sont à nouveau soumis au Conseil d'État, rallongeant parfois les délais. Il assure toutefois que la Chambre déploie toutes les diligences nécessaires afin que les textes soient adoptés dans les plus brefs délais.

Madame la Dadunashvili, membre du GRETA, remercie la délégation pour ces précisions et indique que le rapport provisoire du GRETA devrait être discuté en mars 2026, puis transmis aux autorités luxembourgeoises pour observations avant d'être adopté sous forme de rapport final en juin 2026, qui est publié en juillet 2026. Elle exprime l'espoir que certaines lois puissent être adoptées d'ici là, afin d'être prises en compte dans le rapport final.

⁶ <https://www.chd.lu/fr/dossier/8299A>

Monsieur le député Laurent Zeimet (CSV) s'enquiert des éventuelles faiblesses relevées par le GRETA dans la législation luxembourgeoise depuis sa première évaluation.

Monsieur Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA, répond qu'il est encore prématuré de tirer des conclusions. Leur équipe vient de terminer une série d'entretiens approfondis avec la société civile et les services étatiques du Luxembourg. L'analyse des données quantitatives et qualitatives recueillies doit encore être effectuée avant la rédaction du projet de rapport, qui fera ensuite l'objet d'une discussion détaillée paragraphe par paragraphe lors de la session plénière. Il rappelle que les constatations et recommandations finales émanent de l'ensemble des 15 membres du GRETA et non seulement de la délégation présente en ce jour.

Il précise néanmoins un point spécifique concernant la définition de la traite des êtres humains au Luxembourg. Normalement, la définition inclut trois éléments : un acte de la contrainte, la coercition, et un but d'exploitation. Or, à la différence de la plupart des pays, le Luxembourg et la Belgique ont choisi de retirer l'élément de coercition de cette définition. Dans ces deux contextes, il ne faut pas prouver la coercition pour pouvoir établir l'infraction.

Monsieur le député Laurent Mosar (CSV) interroge ensuite le GRETA sur les différences observées entre les pays dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre la traite.

Monsieur Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA, répond que 48 pays font l'objet d'évaluations et que le nombre des 15 membres mentionnés correspond simplement au nombre d'experts membres du groupe. Il insiste sur le rôle déterminant de la volonté politique, soulignant que, dans de nombreux pays, les moyens consacrés à la lutte contre la traite diminuent au profit du contrôle de l'immigration, alors même que les deux phénomènes sont souvent liés. Il rappelle que la traite peut également survenir sans dimension transfrontalière, y compris à l'intérieur du Luxembourg, mais la plupart du temps, elle comprend un aspect international et migratoire, les travailleurs migrants en situation irrégulière étant les plus vulnérables.

Il insiste sur la nécessité de former et sensibiliser les premiers intervenants – policiers, inspecteurs du travail, personnels de santé, mais aussi citoyens – afin qu'ils puissent reconnaître les signes de traite et distinguer cette infraction du trafic illicite de migrants, qui ne comporte pas, en principe, de victimes directes, même si les deux réalités se recoupent souvent.

Madame la Dadunashvili, membre du GRETA, précise enfin que les 15 membres du groupe d'experts sont élus à titre indépendant. Bien que désignés par leurs gouvernements, ils agissent sans représenter leur pays d'origine et ne participent pas à l'évaluation de leur propre État. Leur mandat consiste à évaluer, au regard de la Convention, le respect des normes minimales communes à tous les Etats parties.

Monsieur le député Laurent Mosar (CSV) remercie les représentants du GRETA pour leur visite. Il réaffirme la pleine coopération des députés et leur engagement à poursuivre leurs efforts dans la lutte contre la traite des êtres humains, avant de clore la réunion.

Luxembourg, le 26 septembre 2025

Procès-verbal approuvé et certifié exact