



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2012-2013

TT, LB, MW/PR

P.V. CE 02
P.V. J 16
P.V. FJEC 06

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

et

Commission juridique

et

**Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des
chances**

Projet de procès-verbal de la réunion du 13 décembre 2012

Ordre du jour :

Echange de vues avec des représentants du GRETA (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains) du Conseil de l'Europe

*

Présents : M. Fernand Boden, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, membres de la Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CE)

M. Marc Angel, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, membres de la Commission juridique

Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Jean-Paul Schaaf, membres de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances

Mme Claudine Konsbruck, Conseiller de Gouvernement 1^{re} Classe, Ministère de la Justice

Mme Pascale Millim, Attachée de Gouvernement, Ministère de la Justice.

Mme Toiny Thommes-Gerbec, Mme Francine Cocard, Administration parlementaire

Délégation du GRETA:

M. Nicolas Le Coz, Président du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe (GRETA)
Mme Leonor Maria Da Conceicao Cruz Rodrigues, Membre du GRETA
M. Gerald Dunn, Administrateur au Secrétariat du GRETA

Excusés:

Mme Lydia Mutsch, M. Norbert Hauptert, M. Marc Spautz, membres de la délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

M. Claude Meisch, Mme Viviane Loschetter, Membres de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, M. Léon Gloden, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Lucien Weiler, Membres de la Commission juridique

*

Présidence : M. Jean-Paul Schaaf, Président de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

*

Echange de vues avec des représentants du GRETA (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains) du Conseil de l'Europe

En guise d'introduction, M. Le Coz expose le mandat du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains (GRETA) qui se base sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 et qui consiste à veiller à la bonne application de ladite convention dans les Etats parties de la Convention. Cette convention est ouverte à la signature et à la ratification non seulement des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe mais aussi des Etats membres de l'Union européenne et de tout Etat qui serait autorisé par le Comité des Etats parties à adhérer à la Convention.

Ensuite il présente brièvement les 15 différentes expertises au sein du GRETA. Elles couvrent tous les domaines de la convention tels que la prévention de la traite des êtres humains, la répression des auteurs et la protection des victimes de la traite des êtres humains et un 4^e pilier qui se présente sous forme d'un partenariat entre les différents acteurs chargés de la lutte contre la traite des êtres humains (acteurs publics et acteurs non gouvernementaux comme associations d'aide aux victimes), partenariat entre les Etats parties pour ce qui est non seulement de la mise en œuvre de la coopération judiciaire et policière internationale et de l'entraide en matière pénale mais aussi de l'entraide dans le domaine de la protection des victimes par exemple lors du rapatriement des victimes dans un autre Etat ou dans leur Etat d'origine.

Le GRETA publie un rapport pour chacun des 37 Etats parties à la Convention. 13 rapports ont déjà été publiés et 4 nouveaux ont été adoptés

c'est-à-dire seront publics sous peu. Le travail du GRETA vise à harmoniser les législations et les bonnes pratiques sur le continent européen.

En tant que législateur, la Chambre des Députés a un rôle extrêmement important à jouer dans l'adaptation de la législation luxembourgeoise aux exigences de la Convention et à veiller à la mise en œuvre des recommandations que le GRETA publiera dans son rapport sur le Luxembourg.

M. Le Coz revient sur le fait que les deux instruments, à savoir la Convention du 16 mai 2005 et la Directive du 5 avril 2011 de l'Union européenne, sont souvent confondus par la presse. Or, la directive, qui met à jour la législation européenne avec en partie les standards de la Convention du Conseil de l'Europe, n'a que 25 articles alors que la Convention en compte 47. La transposition de la directive dans la législation nationale présenterait en fait une bonne occasion pour adapter le droit national aux exigences de la Convention qui est un instrument juridique contraignant.

La plus-value et l'originalité de cette Convention dans l'ordre juridique international consistent dans le fait qu'elle contient un grand nombre de dispositions en faveur des victimes de traite, c'est-à-dire leur indemnisation par rapport aux préjudices subis, leur identification (c'est-à-dire leur droit d'avoir une période de rétablissement et de réflexion), ainsi que leur droit à une protection contre les représailles des trafiquants.

Le rapporteur spécial des Nations Unies contre la traite des êtres humains, Mme Joy Ngozi Ezeilo, cite très souvent dans ses rapports la Convention comme un modèle à atteindre. Cette convention contient en fait toutes les recommandations du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme qui ont ainsi reçu un caractère contraignant.

Il tient à rappeler la Déclaration de Paris qui a été adoptée par l'APCE, qui s'intitule 'Le Parlement uni contre la traite' et qui insiste sur le devoir de suivi du pouvoir législatif sur l'application des recommandations du GRETA. La traite des êtres humains n'est pas seulement une infraction pénale grave, mais elle est aussi une violation grave des droits de l'homme. Ainsi, le fait que la traite des êtres humains ait été reconnue comme une violation des droits de l'homme par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a conduit à la condamnation de la Chypre et de la Russie (arrêt Ranzetz).

Mme Leonor Da Conceicao Cruz Rodrigues ajoute que la convention est en fait un traité global qui couvre tous les aspects que comporte la traite allant de la prévention à la répression, et qui met l'accent sur la protection et l'assistance des victimes. La traite est considérée sous toutes ses formes: il n'existe pas que la traite aux fins d'exploitation sexuelle, certes la plus connue, mais il existe aussi la traite aux fins d'exploitation par le travail et d'autres formes de traite qui maintenant commencent à devenir plus visibles, comme certaines formes de servitudes, d'esclavage, voire de prélèvement d'organes. La traite est donc une atteinte à la dignité de la personne humaine et à ses droits les plus essentiels. Les parlementaires doivent considérer tous les aspects de droit humain et de protection des victimes de cette convention dans tous les volets qui touchent la traite.

M. Boden salue les travaux du GRETA et il tient à préciser que Mme Err, la précédente Présidente de la délégation, experte en la matière, a très bien

défendu cette cause. Il s'agit d'une convention majeure du Conseil de l'Europe et il est essentiel de prévenir, d'assister et de protéger les victimes de la traite, et d'assurer aussi un suivi rigoureux de la convention. C'est en fait le rôle du GRETA qui par ses visites sur les lieux examine si la mise en œuvre de cette convention est valablement faite. Le rapport du GRETA sur le Luxembourg sera examiné de façon très consciencieuse.

Un membre de la délégation précise que la tâche du GRETA est évidemment extrêmement utile mais qu'il appartient aux Etats parties de se charger de la mise en place de la convention, et non pas au GRETA ou à la Cour européenne des droits de l'homme.

La Directive du 5 avril 2011 devra être transposée par les Etats membres de l'Union européenne pour le 5 avril 2013 et un avant-projet de texte sera prêt pour janvier 2013.

Un député soulève que la traite des êtres humains est un sujet qui revient régulièrement à la Chambre des Députés, par le fait que chaque année le représentant du Luxembourg auprès d'EUROJUST fait rapport à la Chambre sur son activité. Dans le cadre de la transposition de directives d'immigration et de la politique d'asile, le sujet de la protection des victimes revient aussi beaucoup tout comme dans le contact avec les ONG et lors des récentes discussions sur la prostitution.

Un autre point qui devrait être approfondi davantage est celui du nouvel esclavagisme qui se manifeste par le fait que des personnes venant de très loin sont employées, non enregistrées ici, travaillent au noir et sont exploitées.

L'Autriche peut être citée à titre de pays qui a fait un effort conséquent pour lutter contre l'esclavage domestique c'est-à-dire contre le travail forcé de domestiques employés par un certain personnel diplomatique en instaurant un système rigoureux de contrôle des contrats de travail lors de l'octroi des visas.

Une autre bonne pratique est relevée dans le domaine de la protection des victimes et des témoins. Ainsi la Convention du Conseil de l'Europe anti-traite rend obligatoire la protection des témoins et des victimes contre d'éventuelles représailles des trafiquants. La convention et le GRETA demandent aux Etats de mettre en place des outils de protection, comme par exemple des programmes de protection des témoins. Certains Etats y consacrent des budgets conséquents, ce qui est assimilé par le GRETA à des bonnes pratiques. L'une des dispositions phares de la convention permettant de réaliser toutes les obligations contenues dans les 4 piliers (prévention, poursuite judiciaire et protection des victimes et partenariat) est la mise en place de mécanismes de coordination qu'il ne faut pas confondre avec ce que la directive appelle rapporteur national. Les mécanismes de coordination permettent aux acteurs publics de coordonner leurs actions en y associant, si possible, les organisations non gouvernementales. Pour la Convention du Conseil de l'Europe un rapporteur national est une autorité indépendante, un Ombudsman ou une Ombudspersonne qui est chargé de suivre la situation de la traite dans un territoire donné, et éventuellement aussi de remédier à certains dysfonctionnements de l'Etat. La convention du Conseil de l'Europe oblige les Etats parties à la création de mécanismes de coordination nationale et elle invite éventuellement aussi à mettre en place un rapporteur national. Ce rapporteur national peut très bien être rempli par des Ombudsmen ou des Médiateurs existants. Cette obligation de la Convention est aussi une bonne

pratique en ce sens que certains Etats ont détaché ces mécanismes de coordination de certains ministères, pour les rattacher, tel en Bulgarie, au Conseil des Ministres pour montrer que la traite est transversale et pluridisciplinaire.

Mme Da Conceicao revient sur la distinction entre la traite des êtres humains et le trafic d'immigrants. Si les frontières entre les deux notions sont un peu tenues, elles ont quand même des réalités assez différentes. Contrairement à la traite, le trafic d'émigrants présuppose un passage de frontière. La convention du Conseil couvre aussi la traite à l'intérieur du pays. Ainsi quelqu'un qui est exploité et transféré à l'intérieur d'un pays est une victime de traite («trafficking») et ne serait pas un immigrant irrégulier («smuggling»). Même dans le cas où cette personne serait un immigrant irrégulier, elle aurait droit à toutes les mesures de protection et d'assistance prévues par la convention. Donc, une victime de traite, qui est en même temps en situation irrégulière, doit avoir droit à l'assistance prévue par la convention. Or, cela ne veut pas dire nécessairement que l'Etat est obligé de garder cette personne parce que la Convention prévoit que cette personne a droit à un délai de réflexion, c'est-à-dire une période pendant laquelle elle ne peut pas être éloignée du territoire. La convention empêche une expulsion pendant une période minimum de 30 jours (90 jours en vertu de la législation luxembourgeoise). Si la personne décide de collaborer, la convention prévoit la possibilité de lui accorder un permis de séjour. Si la personne veut en revanche retourner dans son pays ou que les autorités estiment que sa collaboration n'est plus nécessaire, il faut faire une analyse de risque pour que la personne ne se retrouve pas dans les mêmes conditions qui ont fait qu'elle soit devenue victime de traite. Le fait que certains pays accordent un permis de séjour pour des raisons humanitaires à ces victimes est considéré par le GRETA comme une bonne pratique. Le GRETA salue en outre les efforts des autorités pour protéger ces victimes et éventuellement pour leur accorder un permis de séjour renouvelable, voire pour lui permettre de travailler. Le trafic de migrants est différent, parce qu'une victime de traite des êtres humains est exploitée ou sous contrainte. Elle est particulièrement vulnérable et elle est obligée de travailler sans pouvoir s'échapper de cette situation. Un migrant en situation irrégulière est au départ quelqu'un qui quitte volontiers son pays pour aller travailler ailleurs.

Une députée précise que le Luxembourg a instauré un système d'assistance et une collaboration intense avec la police. De plus, la définition de la traite n'est plus essentiellement limitée à l'exploitation sexuelle mais elle a été élargie aux notions de traite d'enfants à des fins d'adoption ou à des fins criminelles, de commerce d'organes ou d'esclavage. En ce qui concerne le trafic des migrants, le Luxembourg votera prochainement un projet de loi portant transposition de la directive 2009/52 concernant l'embauche de salariés en séjour irrégulier issus de pays tiers. Selon des statistiques européennes, 450000-880000 personnes seraient dans une pareille situation, dans des secteurs comme l'hôtellerie, la construction ou les travaux de ménages d'entreprises. Il est difficile de cerner la limite entre traite et exploitation.

M. le Coz insiste sur la nécessité de distinguer le trafic des migrants et la traite des êtres humains. En effet la traite des êtres humains donne des droits à des victimes alors que le trafic des migrants ne donne pas les mêmes droits aux personnes qui ont utilisé les réseaux des passeurs. La difficulté consiste dans le fait que souvent les trafiquants utilisent des réseaux de passeurs qui font

aussi à la fois la traite des êtres humains et le trafic des migrants. La convention ne réglemente pas l'immigration. En revanche les Etats doivent adopter le réflexe de vérifier si derrière un apparent migrant irrégulier ne se cache pas une victime de traite des êtres humains.

La différence entre l'exploitation en général par le travail et l'exploitation économique (travail forcé), ou l'esclavage ou la servitude est parfois difficile à déceler. Quand la convention parle d'exploitation par le travail, il est question de travail forcé, qu'on n'est pas libre de quitter et qu'on doit effectuer sous la menace d'une peine (coups, blessures, confiscation du passeport). Un Etat qui met la barre très haute en matière de lutte contre le travail illégal, met aussi des remparts pour éviter les pires formes d'exploitation humaine que sont le travail forcé, les services forcés, l'esclavage ou la servitude.

Un député insiste sur le fait qu'il y a dans le domaine du GRETA une certaine concurrence entre organisations internationales: il y a non seulement le Conseil de l'Europe, mais aussi l'Union européenne, l'OSCE, voire un certain nombre d'organisations non gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'homme. Il y a sans doute une certaine complémentarité mais peut-être aussi une certaine redondance. L'orateur a contacté les auteurs des rapports pour demander la source des chiffres publiés sur le trafic des êtres humains. Il s'est avéré que les chiffres repris étaient copiés des rapports des autres organisations tout en y ajoutant un certain pourcentage pour tenir compte des zones grises. De plus, les rapports des polices contenaient des chiffres beaucoup moins importants. Donc il y avait une très forte différence entre les chiffres avancés par les ONG et les institutions internationales, d'où l'appel à la responsabilité de tous de ne pas gonfler le phénomène, mais d'être aussi précis et correct que possible.

Concernant le problème de la prostitution forcée, la prohibition de la prostitution peut favoriser la traite des êtres humains. L'orateur salue qu'au cours des 10 dernières années un effort louable a été fait d'informer les populations vulnérables dans les pays d'origine des risques liés à certains contrats de travail.

M. Le Coz souligne qu'il est impératif que chaque organisation reste fidèle à la mission qui figure dans son acte constitutif. Dans le mandat du Conseil de l'Europe figure la protection des droits de l'homme et en particulier le monitoring. Dans une période de restriction budgétaire si le Conseil de l'Europe et le GRETA sont mandatés par la Convention pour exercer un suivi des obligations des Etats, il est évident qu'il serait absolument contreproductif d'avoir dans d'autres organisations internationales au sein de l'Union européenne ou ailleurs des mécanismes de suivi. En effet les Etats membres de l'Union européenne les Etats membres sont aussi membres du Conseil de l'Europe et ils seront donc évalués par le GRETA. Il est évident que les budgets des organisations internationales doivent être réservés à des activités qui ne se chevauchent pas. L'orateur salue que les textes de l'Union européenne appellent à une meilleure coordination de la Commission avec le Conseil de l'Europe et le GRETA. Chaque organisation a son domaine d'excellence, qu'il convient de respecter.

M. Le Coz confirme ensuite qu'on a un problème général de statistiques. Le GRETA appelle généralement les Etats à mettre en œuvre un système de statistiques cohérent. Dans ses rapports le GRETA ne pointe jamais de chiffres si ce n'est qu'en faisant référence aux chiffres avancés par d'autres

organisations. En effet les chiffres sont toujours des estimations. A cela s'ajoute que les Etats n'ont pas un système cohérent de collecte de statistiques et que les chiffres sont sujets à interprétation. Le GRETA se fonde sur les chiffres fournis par les Etats, son but n'étant pas de gonfler les chiffres, mais de disposer de chiffres précis et exacts. Lors du travail d'évaluation, le GRETA met par ailleurs en concurrence certains paramètres pour constater que beaucoup de données ne sont pas exactes.

Luxembourg, le 13 décembre 2012

La secrétaire,
Toiny Thommes-Gerbec

Le Président de la Commission de la Famille,
de la Jeunesse et de l'Egalité des chances
Jean-Paul Schaaf