



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

LB/pk

P.V. J 11

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 12 mars 2014

Ordre du jour :

Présentation du Rapport GRETA (*Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe*)

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Joëlle Elvinger remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

Mme Claudine Konsbruck, Mme Pascale Millim, du Ministère de la Justice

Mme Anne-Catherine Thill, du Ministère des Affaires étrangères et européennes,

Mme Isabelle Schroeder, du Ministère de l'Égalité des chances

M. Steve Schmitz, du Service de Police judiciaire

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Léon Gloden, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

Observation – composition de la Commission juridique

Il échet de noter que la Commission juridique compte désormais 14 membres (comme l'autorise l'article 17, paragraphe (2) du Règlement de la Chambre des Députés), le 14^e membre étant Mme Josée Lorsché (composition validée par la Chambre des Députés réunie en Séance plénière lors de la séance publique du mardi 11 mars 2014).

Présentation du Rapport GRETA (*Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe*)

Introduction

Le représentant du ministère de la Justice explique que le mécanisme de l'évaluation d'un pays ayant adhéré à la Convention de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 9 avril 2009 est défini à l'article 38 de ladite Convention. Il appartient ainsi à un groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, dénommé GRETA, de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Etats adhérents.

Le «questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties – premier cycle d'évaluation» a été envoyé aux autorités luxembourgeoises le 31 janvier 2012. Les réponses ont été envoyées en date du 5 juin 2012 au GRETA.

Une visite d'évaluation (modalité qui n'est pas obligatoire mais qui semble être devenue la norme) a eu lieu du 11 au 14 décembre 2012 au Luxembourg pour le détail de laquelle il est renvoyé au point I Introduction du rapport du 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 adoptée le 8 novembre 2013 et publiée le 15 janvier 2014 (rapport GRTEA envoyé par courrier électronique en date du 11 mars 2014 aux membres de la Commission juridique).

Points soulevés par le GRETA au sujet de la situation du Luxembourg

Il est relevé, du côté des points favorables, que le Luxembourg

- dispose d'un certain nombre de dispositions pour prévenir et combattre la traite des êtres humains,
- a créé un comité interministériel «Traite» (à être remplacé par un Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains),
- prévoit un délai de rétablissement et de réflexion de 90 jours dans le chef de la victime de traite, et
- dispose d'ONG déléguées, disposant d'un agrément afférent, œuvrant au niveau de la traite des êtres humains.

Le GRETA a estimé que les autorités compétentes devraient adopter un plan d'action contre toutes les formes de traite et associer les ONG afférentes au niveau des travaux d'élaboration dudit plan d'action. De même, il convient de prendre des mesures de sensibilisation et socio-économiques en faveur des groupes vulnérables à la traite et dans les «secteurs à risques de l'économie» afin de prévenir la traite.

L'offre de formation adéquate des acteurs concernés, notamment les fonctionnaires de police, les magistrats, les travailleurs sociaux etc., devrait être adaptée.

Le GRETA estime qu'il convient, au niveau de la phase d'identification d'une victime de la traite, mission qui revient à la Police, de formaliser les contacts entre les policiers compétents et les ONG déléguées qui se déroulent en l'état actuel de manière informelle. De même, il est demandé aux autorités luxembourgeoises «[...] à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée des victimes et témoins face

aux représailles ou intimidations possibles (y compris par le biais d'un programme de protection des victimes et témoins et la possibilité d'un changement d'identité), notamment pendant et après les enquêtes et les poursuites des auteurs.»

Recommandations formulées

En ce qui concerne le détail des recommandations formulées par le GRETA à l'égard du Luxembourg, il y a lieu de se reporter à l'annexe n°I: Liste des propositions du GRETA du rapport précité.

Suites procédurales

Le présent rapport d'évaluation s'inscrit dans le premier cycle d'évaluation, le second pilier du mécanisme de suivi étant l'intervention du Comité des Parties (composé des représentants au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des Etats membres parties à la Convention et des représentants des Etats parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe). A cet égard, le Luxembourg doit informer le GRETA pour le 7 octobre 2016 sur l'état de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du 8 novembre 2013.

Le représentant du ministère de la Justice informe les membres de la commission que le Luxembourg a également fait l'objet d'une évaluation (*visite ayant eu lieu au courant du mois d'octobre 2013; entrevue avec les membres du comité interministériel à raison de l'approche transversale prévalant au Luxembourg*) et d'un rapport (*Trafficking in Persons Report*) de son arsenal de lutte contre la traite des êtres humains par les Etats-Unis. Cette évaluation est réalisée sous les auspices du Département d'Etat américain conformément aux dispositions de la loi sur la protection des personnes victimes de la traite humaine (Trafficking Victims Protection Act) du 28 octobre 2000. Il semble que le Luxembourg fera l'objet de critiques tel que sa position au niveau du classement des pays en souffrirait. Le rapport d'évaluation circonstancié sera présenté au courant du mois de juillet 2014 au Congrès américain.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquents, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

- Certains membres de la commission se montrent très critiques à l'égard de la façon dont certaines missions d'évaluation appelées à apprécier, de manière unilatérale, les démarches entreprises et les mesures prises par un Etat en vue de combattre de manière effective tel ou tel fléau.
- Il apparaît qu'il n'existe pas de définition univoque et contraignante de la peine dissuasive, effective et proportionnée telle que régulièrement avancée par les acteurs internationaux intervenant dans le cadre des cycles d'évaluations d'organismes internationaux dont le Luxembourg fait partie.

Toute infraction à la législation portant sur la traite des êtres humains dûment dénoncée auprès ou portée à la connaissance des autorités policières et judiciaires est systématiquement poursuivie. Il appartient aux juridictions de jugement, en tant qu'émanation du pouvoir judiciaire dont l'indépendance et l'impartialité sont acquises

et garanties, de prendre en toute souveraineté le jugement répressif qui s'impose à raison des éléments de fait et de droit propres au cas d'espèce.

Avant de formuler une critique, de surcroît d'ordre généraliste, affirmant que les jugements rendus ne comporteraient pas des peines dissuasives, il convient d'analyser chaque cas d'espèce en fonction des circonstances qui lui sont propres.

Il convient de mentionner que la principale difficulté rencontrée au niveau de l'incrimination de tels faits étant de réunir des éléments de preuve suffisants.

- L'incidence du rapport d'évaluation du Luxembourg par le Département d'Etat américain est à évaluer en termes de réputation pour le pays.
- Les projets de règlement grand-ducaux nécessaires en vue de l'exécution de la future loi renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains (projet de loi n°6562) ont été avisés par le Conseil d'Etat. Ainsi, l'entrée en vigueur des futures dispositions législatives se fait de manière parallèle avec celles des règlements grand-ducaux afférents.
- Le ministère de la Justice est en concertation avec le ministère de l'Egalité des chances en vue de définir et d'établir un plan d'action devant notamment servir de cadre d'information et de sensibilisation au phénomène de la traite des êtres humains.

Au sujet d'une campagne de sensibilisation destinée au grand public, il échet de préciser qu'une brochure afférente est en cours d'élaboration au niveau du ministère de la Justice.

Il est envisagé d'arrêter un programme au sujet des formations spécifiques destinées aux acteurs concernés.

De même, il est prévu de procéder à un échange d'informations dans le cadre du Benelux.

- L'association sans but lucratif *Femmes en détresse* a finalisé une brochure portant sur la traite des êtres humains et destinée aux professionnels intervenant en ce domaine. Une brochure à destination des victimes est en cours d'élaboration (ensemble avec d'autres associations) pour être publiée au courant de cette année.
- En ce qui concerne la recommandation du GRETA de «[...] *considérer la possibilité d'intégrer dans le Code pénal une infraction punissant le fait de retenir, de soustraire, d'altérer, d'endommager ou de détruire un document de voyage ou d'identité d'une autre personne intentionnellement afin de permettre la traite.*», M. le Procureur d'Etat auprès du Tribunal d'Arrondissement de et à Luxembourg explique que ce fait peut, selon le cas d'espèce et en l'état actuel du droit, être incriminé (vol, profusion de menaces, destruction de papiers d'identité etc). Il est envisageable d'adapter et de compléter l'incrimination au niveau de l'établissement d'un faux.
- La nécessité de disposer d'un cadre légal approprié permettant de faire bénéficier les victimes de faits incriminés majeurs, comme la traite des êtres humains, a été discutée à des maintes reprises. Or, il convient de ne pas ignorer les nombreuses difficultés d'ordre pratique résultant notamment de l'exiguïté du territoire du pays. Il faut se rendre compte qu'un cadre légal afférent limité au seul territoire luxembourgeois n'est que difficilement concevable. Une solution pourrait consister à trouver un mécanisme à l'échelle européenne.

- Au sujet de la mendicité et plus particulièrement en ce qui concerne les enfants mineurs roms s'adonnant ou qui sont contraints de s'y adonnant, il convient de noter que les autorités judiciaires éprouvent de grandes difficultés pour enquêter et rassembler les éléments de preuve nécessaires en vue d'entamer la procédure devant les juridictions de jugement. Il y a lieu de souligner l'aspect social que représente le volet de la mendicité et que les règles de procédure pénale ne sont pas, par essence, destinées à y suppléer.
- Il convient de communiquer les statistiques suivantes:

En 2008, quatre jugements ont été rendus dans des affaires de traite humaine, six en 2009 et vingt-neuf en 2010.

Pour 2012 et la première moitié de 2013, six jugements ont été rendus.

- Les membres de la commission estiment utiles qu'une liste reprenant les recommandations du GRETA devant être mises en œuvre de manière prioritaire soit établie et communiquée aux membres de la commission [ministère de la Justice].

En ce qui concerne la formation, il échet de noter que l'Ecole nationale de Magistrature (ENM) offre depuis peu un module spécifique au sujet de la traite des êtres humains. A ce sujet, le responsable du volet de la formation continue au sein du Parquet Général a entamé des négociations afin de permettre la participation de magistrats luxembourgeois au module afférent.

Au niveau du Parquet, les membres désignés participent régulièrement à des séminaires et conférences organisés au sujet de la traite des êtres humains, tandis que les juges du siège, qui par leur statut sont indépendants, en sont régulièrement informés et encouragés d'y participer.

- A l'heure actuelle, il n'y a eu que des cas isolés de ressortissants de pays tiers (pays non membres de l'Union européenne) victimes de la traite.

Celles-ci se voient délivrer de la part du service compétent du ministère des Affaires étrangères, pendant la durée du délai de rétablissement et de réflexion, une attestation leur permettant de demeurer sur le territoire luxembourgeois (interdiction d'éloignement du territoire). Elles se voient ensuite délivrer, conformément aux dispositions de l'article 98, paragraphe (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration un titre de séjour d'une validité de six mois renouvelables. Selon les cas et en fonction des circonstances propres au cas d'espèce, un titre de séjour définitif pour raisons humanitaires peut être délivré.

- En l'état actuel, aucune demande d'indemnisation n'a été introduite par une personne victime de la traite au sens 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 déposée par un ressortissant d'un Etat tiers.
- Le représentant de la Police grand-ducale explique, au sujet du volet de la protection de la victime, qu'on procède *a priori* à une analyse de risque. Selon le degré de risque établi, la personne concernée est soit transférée vers un service d'assistance afférent situé à l'étranger (pays limitrophes) ou, si le risque est plus important, vers une autorité policière étrangère qui prend en charge l'hébergement et les mesures de sécurité et de surveillance nécessaires.

- Les autorités policières estiment utiles de pouvoir disposer
 - d'un cadre légal réglant le changement d'identité, et
 - d'un cadre légal adéquat permettant à une personne victime de la traite de pouvoir témoigner, dans un endroit spécifique et distinct, devant une juridiction de jugement afin de ne pas devoir faire face aux auteurs présumés présents dans la salle d'audience et être de sorte soumis à des tentatives d'intimidation.
- Le Luxembourg disposant d'une période de deux ans en vue de mettre en œuvre les recommandations du rapport GRETA, on peut envisager, sur le plan parlementaire, de procéder à un échange de vues avec les membres du futur Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains.

* * *

Divers

Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés (courrier de M. le Président de la Chambre des Députés du 24 février 2014)

Les commissions parlementaires ayant été invitées à soumettre leurs propositions de retrait des questions, motions, résolutions, interpellations et débats, de même que celles relatives aux propositions de loi et propositions de révision de la Constitution pour le 27 mars 2014 à la Conférence des Présidents, il y a lieu de prendre acte des propositions des groupes politiques déi Gréng, LSAP (courrier du 4 mars 2014) et de la sensibilité politique ADR, dont le détail s'établit comme suit:

- *Propositions de loi à retirer du rôle des affaires de la Chambre des Députés*
 - 3442** Proposition de loi portant modification de la loi du 15 mars 1983 sur les armes et munitions
 - Dépôt: 10 octobre 1990
 - Auteur: M. François Bausch
 - Avis (négalif) Conseil d'Etat: 16 novembre 1993
 - A rapprocher du projet de loi 4356
 - Poursuite de la procédure législative: 18 mars 2010**
 - 3505** Proposition de loi relative à la production, la propagation et l'utilisation de représentations pornographiques
 - Dépôt: 6 mars 1991
 - Auteur: M. François Bausch
 - Avis (négalif) Conseil d'Etat: 12 novembre 1996
 - Poursuite de la procédure législative: 18 mars 2010**

4947 Proposition de loi tendant à élargir les conditions requises pour l'adoption aux personnes non mariées

- Dépôt: 7 mai 2002
- Auteur: Mme Renée Wagener
- La Commission attend l'avis du Conseil d'Etat.

Poursuite de la procédure législative: 18 mars 2010

5304 Proposition de loi portant réforme de l'autorité parentale et instaurant la permanence du couple parental

- Dépôt: 20 février 2004
- Auteur: M. Jacques-Yves Henckes
- A voir en relation avec la proposition de loi n°5553
- Avis du Conseil d'Etat: 17 mai 2011

Poursuite de la procédure législative: 18 mars 2010

- *Motion à retirer du rôle des affaires de la Chambre des Députés*

Motion de M. Félix Braz du 9 octobre 2012 (dans le cadre du PL n°6474) au sujet de l'insertion d'une disposition accordant la nationalité luxembourgeoise à toute personne qui épouse une personne de nationalité luxembourgeoise dans la prochaine réforme de la loi sur la nationalité luxembourgeoise

- *Interpellation à retirer du rôle des affaires de la Chambre des Députés*

Interpellation de M. Jean Colombero (du 24 janvier 2013) au sujet des problèmes rencontrés par les personnes intersexuelles (courrier de renvoi Conférence des Présidents du 4 juin 2013)

*

Calendrier

A l'ordre du jour de la réunion du 19 mars 2014 figureront la présentation et l'adoption d'une série d'amendements parlementaires relative

- (i) au projet de loi n°6172A (réforme du mariage), et
- (ii) au projet de loi n°6514 (approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité de Budapest du 23 novembre 2001).

La présentation du volet concernant le ministère de la Justice du projet de loi n°6666 concernant le budget pour l'année en cours figurera en tant que 3^e point à l'ordre du jour de la réunion du 19 mars 2014.

*

La réunion jointe de la Commission juridique avec la Commission du Développement durable prévue le mercredi 26 mars 2014 de 10h30 à 12h00 sera avancée à 09h00.

*

Au sujet de la visite de la Cour de Justice de l'Union européenne en présence de M. le Président de la Chambre des Députés, les membres de la Commission juridique indiquent avoir une préférence pour la date du lundi 28 avril 2014.

Le secrétaire,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter