

N° 5874

Session ordinaire 2007-2008

**Projet de loi portant sur l'assistance et la protection des victimes de la traite
des êtres humains modifiant le code de procédure civile**

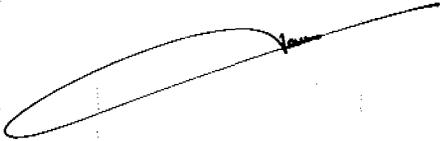
Dépôt (Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration): 22.04.2008

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission de la Famille, de l'Egalité des chances et de la Jeunesse
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 22 avril 2008

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a smaller, more intricate mark.

**PROJET DE LOI SUR L'ASSISTANCE ET LA PROTECTION DES
VICTIMES DE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS MODIFIANT LE
NOUVEAU CODE DE PROCEDURE CIVILE**

Texte du projet de loi

Art. 1. Objet

La présente loi a pour objet de prévenir la traite des êtres humains, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite et de prévoir un cadre de protection et d'assistance aux victimes.

Art. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par

« traite des êtres humains » : tout fait incriminé par les articles ... du Code pénal.

« victime » : toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains.

« services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains », ci-après dénommé « services d'assistance » : tout organisme de droit public ou privé dont l'objet consiste à assister, guider et conseiller des personnes victimes de la traite des êtres humains, notamment, en recherchant activement leur contact.

Art. 3. Mesures d'assistance et de protection des victimes

(1) En vue de leur rétablissement physique, psychologique et social, les victimes se voient accorder :

- a) un hébergement convenable et sûr, une assistance sociale et socio-éducative, une assistance matérielle et financière, une assistance médicale, psychologique ou thérapeutique, selon leurs besoins ;
- b) une assistance linguistique, le cas échéant ;
- c) une assistance judiciaire conformément aux conditions de la législation afférente

(2) L'assistance financière peut être accordée pendant une durée maximale de quinze mois, et peut être étendue au-delà de la limite de quinze mois visée ci-dessus pour des motifs réels et sérieux tenant au rétablissement physique, psychologique ou social de la victime.

(3) La personne citoyenne de l'Union européenne ou assimilée, bénéficiaire d'une assistance financière, est censée remplir la condition visée à l'article (...) sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

(4) Un règlement grand-ducal précise les conditions et détermine les modalités d'application des paragraphes (1) point a) et (2) ci-dessus.

Art. 4. Tutelle des victimes mineures non accompagnées

Au cas où une victime mineure en provenance d'un autre Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat assimilé ou d'un pays tiers n'est pas accompagnée et prise en charge par un majeur responsable d'elle selon la loi qui soit en mesure de veiller à sa sécurité et à sa protection, elle 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.

Art. 5. Exercice d'une activité salariée par certaines victimes et accès à la formation

(1) La victime citoyenne de l'Union européenne soumise au régime prévu à l'article (...) sur la libre circulation des personnes et l'immigration, peut exercer une activité salariée, conformément aux conditions fixées à l'article (...) de la loi précitée.

(2) La personne citoyenne de l'Union soumise au régime prévu à l'article (...) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration a accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux cours conçus pour améliorer ses compétences professionnelles ou la préparation de son retour dans son pays d'origine.

Art.6. Conditions d'exercice des activités et prestations des services d'assistance

Les services d'assistance doivent posséder un agrément, en application de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Outre les conditions prévues à l'article 2 de la loi précitée, les services d'assistance doivent collaborer en réseau, afin de garantir une action concertée de leurs activités et prestations, qu'elles soient de nature stationnaire ou ambulatoire. L'assistance financière et matérielle éventuelle est gérée par les services d'assistance, dans le cadre de l'article 11 de la loi précitée.

En outre, ils collaborent avec les instances étatiques compétentes, notamment avec les ministres ayant dans leurs attributions l'Egalité des chances, la Famille, l'Immigration, le Travail et/ou la Santé, la Police, les instances judiciaires et autres, compte tenu de la spécificité des rôles qui leur sont respectivement dévolus, ainsi que dans le respect de la volonté et de la dignité de la personne protégée.

L'article 458 du Code pénal s'applique par analogie à toute personne participant aux activités des services d'assistance.

Art. 7. Avertissement d'un service d'assistance et informations données par la police

Lorsque les services de police disposent d'indices qu'une personne est victime, ils en préviennent dans les meilleurs délais, avec l'autorisation du Procureur d'Etat, un service d'assistance et mettent celui-ci en mesure de prendre contact avec elle dans le plus court délai. Sans préjudice des informations visées à l'article (...) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la police informe la victime sur

les différentes possibilités de se constituer partie civile et sur le déroulement de la procédure pénale.

Art. 8. Missions du service d'assistance

Lors de son premier contact avec la victime, le service d'assistance l'informe sur ses droits, sur les procédures judiciaires et administratives, et sur les prestations mises à sa disposition. Le service d'assistance l'accompagne dans ses démarches en vue de son rétablissement physique, psychologique et social dans le respect de sa volonté.

Art. 9. Collaboration entre services de police et services d'assistance

Les services de police et services d'assistance collaborent afin d'assurer une protection effective et appropriée des victimes contre des représailles ou intimidations possibles, notamment durant le délai de réflexion, au cours des enquêtes, des poursuites et des procédures judiciaires à l'encontre des auteurs. A cet effet, ils échangent, le cas échéant, dans la mesure nécessaire, les informations qu'ils détiennent qui permettent d'évaluer la situation de danger dans laquelle se trouve la victime.

La collaboration entre les services de police et le service d'assistance prévue par le présent article est opérée sans préjudice des dispositions du Code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et des règlements pris en son exécution

La collaboration entre service de police et service d'assistance est également requise en cas de doute sur l'état de victime d'une personne, en vue d'identifier la personne en tant que victime, s'il y a lieu.

Art. 10. Programmes éducatifs

Afin de décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation des personnes aboutissant à la traite, il sera veillé à ce que les programmes éducatifs à destination des filles et des garçons au cours de leur scolarité, soulignent la dignité et l'intégrité de chaque être humain, y compris en rapport avec la sexualité, l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes, le caractère inacceptable de la discrimination fondée sur le sexe et toutes autres discriminations ainsi que leurs conséquences néfastes.

Art. 11. Formation

Le personnel des services de police spécialisés dans la prévention ou la lutte contre la traite, des services de l'immigration et des services d'assistance sont tenus de suivre des cours de formation dispensés à leur attention et axés sur l'identification des victimes, les droits de la personne humaine et la protection des victimes contre les trafiquants.

Art. 12. Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains

Il est créé un comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, chargé de la mise en place du suivi et de la coordination des activités de prévention et de l'évaluation du phénomène de la traite.

Le comité centralise et analyse les données statistiques qui lui sont transmises, surveille et évalue la mise en œuvre de la législation pertinente en matière de traite, y comprises les dispositions de la loi ... renforçant le droit des victimes d'infractions pénales et améliorant la protection des témoins et les articles de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration et examine les problèmes d'application concrets de la loi qui lui sont soumis par ses membres. Les analyses et évaluations du comité se feront dans le respect de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le comité soumet au Gouvernement toutes les propositions qu'il juge utile.

Le comité est composé de représentantes et représentants des instances publiques compétentes pour la mise en œuvre de la présente loi ainsi que de représentants et représentantes des services d'assistance et des associations agréées par l'article (...) de la loi relative à la traite des êtres humains.

Un règlement grand-ducal précise sa composition et détermine son organisation et son fonctionnement.

Art. 13. Statistiques

La Police, le ministère public, les juridictions répressives, les services d'assistance et les associations agréées en vertu de l'article (...) de la loi relative à la traite des êtres humains, ainsi que les instances étatiques impliquées dans la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains établissent chaque année des statistiques ventilées par sexe, âge, Etat de provenance, mécanisme de traite et d'exploitation utilisé concernant les cas de traite des êtres humains. Les statistiques visées comprennent, notamment, le nombre de plaintes, de poursuites, de condamnations, de mesures de protection des victimes et de mesures d'assistance aux victimes. Les données statistiques sont continuées au comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, créé en application de l'article 12.

Art. 14. Complicité de traite des êtres humains

Est punie comme complice de l'infraction au sens de l'article 67 du Code pénal toute personne utilisant les services en vue de la prestation desquels l'infraction de la traite des êtres humains est commise en sachant que la personne concernée est victime de la traite des êtres humains.

Art. 15. Disposition modificative

Dans le nouveau Code de procédure civile, deuxième partie, livre 1er, à la suite du titre VII bis est inséré un titre VII ter, intitulé « De l'intervention de justice dans certains cas de violence », libellé comme suit :

« Titre VII ter.- De l'intervention de justice dans certains cas de violence

Art. 1017-13. Lorsqu'une personne tente d'intimider une victime de la traite des êtres humains, un témoin, un collaborateur d'un service d'assistance ou d'une association visée à l'article (...) de la loi relative à la traite des êtres humains, un membre de la famille ou une connaissance des personnes désignées ci-avant ou lorsqu'elle se prépare à commettre un acte de représailles contre l'une de ces personnes, le président du tribunal d'arrondissement prononce à son encontre, à la requête de la personne concernée, l'une ou plusieurs des interdictions et injonction suivantes :

- l'interdiction de se rendre en certains lieux ;
- l'interdiction de prendre contact, de quelque façon que ce soit, avec la personne à protéger ;
- l'interdiction de détenir ou de porter une arme et l'injonction de remettre contre récépissé les armes éventuelles auprès d'un service de police désigné.

Art. 1017-14. La demande est formée au greffe par requête faite par l'intéressé ou par son mandataire. Sont applicables les dispositions de l'article 1017-2 alinéas 2 à 4 et des articles 1017-3 à 1017-6.

Les parties peuvent se faire assister ou représenter par un collaborateur d'un service d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains ou par un collaborateur d'une association agréée en vertu de l'article (...) de la loi relative à la traite des êtres humains, qui, s'il n'est avocat, doit justifier d'un pouvoir spécial. »

Art. 16. Intitulé

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant : « Loi du ...relative à l'assistance et à la protection des victimes de la traite des êtres humains ».

Exposé des motifs

Le présent projet de loi a pour objet de traiter les volets de la prévention de la traite des êtres humains et de la protection et de l'assistance aux victimes couverts par le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transfrontalière organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ouvert à signature du 12 au 15 décembre 2000 à Palerme (ci-après « Protocole de Palerme »), par la directive 2004/81/CE du Conseil 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 ainsi que par la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée à Varsovie le 16 mai 2005 (ci-après dénommée « Convention du Conseil de l'Europe »).

L'approbation de la Convention du Conseil de l'Europe et du Protocole de Palerme fait l'objet d'un projet de loi séparé, qui, en outre, contient les adaptations nécessaires de notre droit pénal et de notre procédure pénale. Ainsi, ce projet de loi donne une meilleure visibilité à l'incrimination de la traite en lui consacrant au Code pénal un chapitre distinct de celui contenant les dispositions relatives à l'exploitation sexuelle et au proxénétisme. De même, il modifie la définition de la traite pour l'étendre, au-delà de l'exploitation sexuelle, au trafic d'organes et au travail forcé. Le présent projet de loi fait référence au projet de loi précité pour ce qui concerne la définition de la traite.

Quant à la directive 2004/81/CE, celle-ci est transposée, pour ce qui concerne l'octroi d'un délai de réflexion et, le cas échéant, d'un titre de séjour aux victimes ressortissantes d'un pays tiers, par les articles 92 à 98 du projet de loi n° 5802 *1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 2) modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ; le Code du travail ; le Code pénal ; 3) abrogeant la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers ; 2. le contrôle médical des étrangers ; 3. l'emploi de la main d'œuvre étrangère ; la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché et l'immigration.* L'assistance aux victimes ressortissantes d'un pays tiers prévue par les articles 7 et 9 de la directive sera régie par les dispositions du présent projet de loi. Celles-ci s'appliqueront toutefois également aux victimes ressortissantes du Luxembourg ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe, alors que seules les victimes ressortissantes d'un pays tiers tombent sous le champ d'application personnel de la directive 2004/81/CE.

C'est principalement la Convention du Conseil de l'Europe, centrée sur les droits de la personne humaine et la protection des victimes, qui sert de cadre et de fondement au présent projet de loi.

En effet, la Convention du Conseil de l'Europe, « *tout en ayant pour point de départ le Protocole de Palerme, et en tenant compte des autres instruments juridiques internationaux – universels ou régionaux – pertinents dans la lutte contre la traite des êtres humains, vise à renforcer la protection assurée par ces instruments et à développer les normes qu'ils énoncent* »¹, notamment en matière de protection des droits de la personne humaine des victimes de la traite, sans faire concurrence à ces autres instruments. Selon les termes des rédacteurs de la Convention du Conseil de l'Europe, la valeur ajoutée apportée par celle-ci est « *tout d'abord d'affirmer que la traite constitue une violation des droits de la personne humaine et constitue une atteinte à la dignité et à l'intégrité de l'être humain et que, par conséquent, il est nécessaire de renforcer le niveau de protection de toutes les victimes de la traite. Deuxièmement, la Convention vise toutes les formes et types de traite (nationale, transnationale, liée ou non au crime organisé, aux fins d'exploitation) au titre de son champ d'application, notamment aux fins des mesures de protection des victimes et de la coopération internationale. Troisièmement, la Convention met en place un mécanisme de contrôle, afin d'assurer une mise en oeuvre efficace de ses dispositions par les Parties. Enfin, la Convention intègre l'égalité entre les femmes et les hommes dans ses dispositions.* »² »

Ainsi, afin de mettre en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe, qui met l'accent sur l'adoption d'une approche multidisciplinaire et coordonnée alliant prévention, protection des droits humains de la victime et poursuite des trafiquants, le présent projet de loi propose essentiellement les éléments suivants :

- 1) l'intervention de services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains dès les premiers contacts de la victime avec la Police (cf. les articles 8 et 9 du présent projet de loi). Le concept de ces services est inspiré du service d'assistance aux victimes de violence domestique dont le rôle est défini à l'article 11 de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique. Toutefois, en raison des exigences de la Convention du Conseil de l'Europe et de la spécificité de la situation des victimes de la traite, l'intervention du service d'assistance aux victimes de la traite fait l'objet d'une description plus détaillée et a vocation à s'inscrire davantage dans la durée, et dans une prise en charge pouvant être soit ambulatoire, soit stationnaire notamment par des services agréés et conventionnés avec l'Etat.
- 2) des missions et devoirs spécifiques à charge de la Police. Il appartiendra à la Police de saisir un service d'assistance et de prodiguer un certain nombre d'informations à la victime : outre l'information sur le délai de réflexion et le titre de séjour pour les victimes ressortissantes de pays tiers (prévue par le projet de loi n° 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration cité plus haut), le présent projet de loi prévoit que la Police avise la victime sur les différentes possibilités de se constituer partie civile et sur le déroulement

¹ Voir le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, paragraphe 6, dernière phrase.

² Voir le paragraphe 36 du rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe.

de la procédure pénale. Par ailleurs, pour permettre aux mesures inscrites dans la future loi de sortir leurs effets, le personnel des services de police concernés devra suivre des formations afin de développer et consolider ses compétences au niveau, notamment, de l'identification des victimes (voir l'article 11 du projet de loi) et, en cas de doute dans un cas concret, sur l'identité de victime d'une personne, est obligé de collaborer avec un service d'assistance afin de prendre une décision quant au statut de la victime (cf. article 9, alinéa 3 du présent projet de loi).

- 3) l'assistance aux victimes qui, selon le besoin et la volonté des victimes, peut être de nature linguistique, sociale, éducative, médicale, thérapeutique, financière ou encore une assistance judiciaire. L'assistance aux victimes mineures non accompagnées comprendra l'ouverture d'une tutelle (voir l'article 4 du projet de loi).
- 4) la protection des victimes. Non seulement la future loi disposera que le personnel des services de police et des services d'assistance devra tenir dûment compte des besoins de protection et de sécurité des victimes (cf. art. 9, alinéa 1), mais encore elle mettra en exergue l'obligation à charge de ces mêmes personnes de collaborer entre-elles afin d'assurer une protection effective et appropriée des victimes, notamment en échangeant les informations qu'elles détiennent qui permettent d'évaluer la situation de danger dans laquelle celles-ci se trouvent et ceci sans préjudice des dispositions du Code d'instruction criminelle (article 9, alinéa 2). En outre, le projet de loi prévoit d'accorder un hébergement sûr aux victimes (article 3) et suggère de mettre en place une procédure de référé-protection à l'encontre des personnes qui tenteraient d'intimider une victime (ou des personnes de son entourage ou encore des collaborateurs d'un service d'assistance ou autre organisme) (cf. article 15), à l'image des procédures établies, dans le domaine de la violence domestique, par la loi du 8/9/2003 sur la violence domestique.

Il convient de noter que le présent projet de loi à lui seul ne permet pas d'assurer une protection efficace des victimes. Dans ce contexte, l'adoption des dispositions contenues dans le projet de loi n°5156 *renforçant le droit des victimes d'infractions pénales et améliorant la protection des témoins permettant aux victimes, par exemple, de témoigner en conservant l'anonymat, sera primordiale.*

- 5) la collecte de statistiques. Le Luxembourg dispose de peu de données et d'informations sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et encore moins sur la traite à d'autres fins. Au sujet de la traite en Europe, le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe affirme dans son premier paragraphe : *« La traite des êtres humains est aujourd'hui un problème majeur en Europe. Chaque année, des milliers de personnes, en majorité des femmes et des enfants, sont victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou autres, dans leur pays comme à l'étranger. Tous les indicateurs vont dans le sens d'un accroissement du nombre des victimes. »* Disposer de statistiques est un prérequis indispensable à la formulation de politiques adéquates de prévention et de lutte contre la traite.

- 6) la coordination des activités menées dans le domaine de la lutte et de la prévention de la traite, l'évaluation de la mise en œuvre de la législation pertinente et le suivi de l'évolution du phénomène de la traite par un comité de suivi (article 12 du présent projet de loi). Ce comité sera le pendant national, aux compétences élargies, puisque étendues à la coordination des activités de prévention et de lutte, du groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (dénommé GRETA). Il s'agit du groupe d'experts indépendants au niveau du Conseil de l'Europe qui aura pour tâche de veiller à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe (cf. article 36 de la Convention du Conseil de l'Europe).

Commentaire des articles

Ad article 1^{er}. Objet

Comme il a été souligné dans l'exposé des motifs, l'objet du présent projet de loi est la protection des droits des victimes et la mise en place d'un cadre de protection et d'assistance aux victimes, volets qui figurent à l'article 1^{er}, paragraphe 1 b) de la Convention du Conseil de l'Europe, ainsi que la prévention de la traite, mentionnée à l'article 1^{er}, paragraphe 1 a) de la Convention du Conseil de l'Europe.

Ad article 2. Définitions

La présente disposition renvoie pour la définition de la traite à celle proposée par le projet de loi dont question à l'exposé des motifs. Il convient de rappeler qu'elle vise non seulement la traite internationale, la traite à des fins d'exploitation sexuelle, mais aussi la traite purement nationale et la traite à des fins de prélèvement d'organe ou de travail forcé. Le consentement éventuel de la victime est sans incidence sur la responsabilité pénale des trafiquants. Finalement, en vertu de la définition en question, il n'est pas nécessaire qu'une personne ait été effectivement exploitée pour qu'il y ait traite : il suffit qu'une action telle que le recrutement, le transport, etc. de cette personne ait été commise en vue de son exploitation (exploitation sexuelle, exploitation de son travail, prélèvement d'organe).

La définition de « victime » est identique à celle donnée par l'article 4, point e) de la Convention du Conseil de l'Europe.

La présente disposition offre également une définition des « services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains », quasi identique à celle du service d'assistance aux victimes de violence domestique, prévue par l'article II de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, à part le fait que l'article 2 du présent projet de loi présente l'ajout du terme « notamment » avant « en recherchant activement leur contact », afin de permettre au services d'intervenir aussi au bénéfice des victimes qui les saisiront directement.

Ad article 3. Mesures d'assistance et de protection des victimes

L'article 3 du présent projet de loi tend à mettre en œuvre l'article 12, paragraphes 1^{er} et 3 de la Convention du Conseil de l'Europe et les articles 7 et 9 de la directive 2004/81/CE. Conformément à la Convention du Conseil de l'Europe la présente disposition est appelée à s'appliquer indifféremment aux ressortissants et ressortissantes du Luxembourg, des autres Etats membres de l'Union européenne et de pays tiers.

Ad paragraphe (1) a)

En vertu de cette disposition, les victimes qui en ont besoin bénéficieront d'un hébergement convenable et sûr, d'une assistance sociale et socio-éducative, d'une assistance matérielle et financière, d'une assistance médicale, psychologique ou thérapeutique. Les auteurs du présent projet de loi ont préféré employer cette terminologie, plus précise, pour couvrir les types d'assistance prévus à l'article 12, paragraphe 1^{er}, point a et b et paragraphe 3

de la Convention du Conseil de l'Europe et aux articles 7, paragraphe 1^{er} et 9, paragraphe 2 de la directive 2004/81/CE, sauf à préciser que l'assistance comprend un hébergement convenable et sûr et, en cas d'insuffisance des ressources, une assistance matérielle et financière (voir le paragraphe 2 de la présente disposition commenté plus loin).

Ad paragraphe (1) b)

L'assistance linguistique prévue par la présente disposition donne suite aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1^{er}, point c) de la Convention du Conseil de l'Europe et de l'article 7, paragraphe 3 de la directive 2004/81/CE.

Ad paragraphe (1) c)

La loi du 18 août 1995 concernant l'assistance judiciaire et portant modification a) de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat; b) de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse; c) du code de procédure civile; d) du code des assurances sociales; e) de la loi du 7 juillet 1961 concernant les sociétés de secours mutuels, est applicable.

Ad paragraphe (2)

Lorsque la victime ne dispose pas de ressources suffisantes, une assistance matérielle et financière peut être accordée pendant une durée maximale de quinze mois. Il a été considéré que cette durée serait suffisante pour permettre à la victime de reprendre une « vie normale » et indépendante. Toutefois, pour éviter des injustices, la durée de l'assistance pourra être étendue au-delà de la limite de quinze mois pour des motifs réels et sérieux tenant au rétablissement physique, psychologique ou social de la victime.

Ad paragraphe (3)

Afin de mettre sur un pied d'égalité les ressortissants et les ressortissantes des pays tiers avec les citoyens et citoyennes de l'Union européenne ou assimilé-e-s, la présente disposition prévoit que la personne de l'Union européenne ou assimilée, bénéficiaire d'assistance matérielle et financière, est censée remplir la condition visée à l'article 6 (1), point 2 du projet de loi n° 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. En application de l'article 6 (1) du projet de loi n°5802, les citoyens et citoyennes de l'Union européenne, pour avoir le droit de séjourner sur le territoire luxembourgeois, doivent soit exercer en tant que travailleur et travailleuse une activité salariée ou une activité indépendante (point 1. de ladite disposition), soit suivre des études au Grand-Duché (point 3), soit disposer de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie (point 2). Or, les personnes victimes de la traite sont normalement sans travail et sans ressources. Puisque les articles 92 à 98 du projet de loi n°5802, transposant la directive 2004/81/CE, prévoient l'octroi d'un délai de réflexion et, le cas échéant, d'un titre de séjour aux victimes ressortissantes de pays tiers, qui tous les deux permettent à ces victimes de demeurer au Luxembourg, il s'agit de donner aux victimes

ressortissantes des autres Etats membres de l'Union européenne ou assimilées le même droit de demeurer au Luxembourg, nonobstant le fait qu'elles représentent une charge pour notre système d'assistance sociale.

Ad paragraphe (4)

Le paragraphe (4) prévoit qu'un règlement grand-ducal précise les conditions et détermine les modalités d'application des paragraphes (1), point a) et (2).

Ad article 4. Tutelle des victimes mineures non accompagnées

Au cas où une victime mineure en provenance d'un autre Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat assimilé ou d'un pays tiers n'est pas accompagnée et prise en charge par une personne majeure responsable d'elle selon la loi qui soit en mesure de veiller à sa sécurité et à sa protection, elle 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.

Ad article 5. Exercice d'une activité salariée par certaines victimes et accès à la formation

(1) La victime citoyenne de l'Union européenne soumise au régime prévu à l'article 6, paragraphe (3) de la loi 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, peut exercer une activité salariée, à condition de remplir les conditions fixées à l'article 42, paragraphe (1), points 3 et 4 de la loi précitée. (voir explications ad article 3 ad paragraphe (3) ci-dessus)

(2) Le citoyen de l'Union soumis au régime prévu à l'article 6, paragraphe (3) de la loi 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration a accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux cours conçus pour améliorer ses compétences professionnelles ou la préparation de son retour dans son pays d'origine.

Ad article 6. Conditions d'exercice des activités et prestations des services d'assistance

Cette disposition reprend le contenu des alinéas 3 et 4 de l'article II de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique.

Les services d'assistance devront posséder un agrément, en application de l'article 2 et avoir signé une convention avec l'Etat au sens de l'article 11 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. La spécificité de la prise en charge des victimes issues de la traite nécessitent une grande flexibilité liée particulièrement à leur sécurité, et implique que plusieurs organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique seront agréés en tant que service d'assistance. Pour que cette prise en charge soit optimale, ces services travailleront en réseau.

Les services d'assistance devront garantir que leurs activités s'effectuent en collaboration avec les autres services impliqués, la Police, les instances judiciaires et autres instances étatiques compétentes, compte tenu de la spécificité des rôles qui leur sont respectivement dévolus ainsi que dans le respect de la volonté et de la dignité de la personne protégée.

Chaque personne participant aux activités des services sera tenue au secret professionnel.

Ad article 7. Avertissement d'un service d'assistance et informations données par la Police

L'encadrement des victimes de la traite par un service adoptant une approche proactive, c'est-à-dire allant à leur rencontre au lieu d'attendre qu'elles ne viennent le consulter d'elles-mêmes, revête une importance de premier ordre. En effet, les victimes ont très souvent perdu toute confiance en elles-mêmes et dans les autorités, souvent elles ne parlent pas une langue usuelle au Luxembourg et, en général, elles ont été tenues à l'écart de la société et ont du mal à s'y retrouver.

L'avertissement du service d'assistance par la Police est la condition sine qua non d'une approche proactive de ce service. En vertu de l'article 7 tel que proposé, donc, les services de police préviennent dans les meilleurs délais, après l'autorisation du Procureur d'Etat, un service d'assistance quand ils disposent d'indices qu'une personne est victime. Il est prévu que le service est alors *mis en mesure* de prendre contact avec la victime *dans le plus court délai*. L'article II de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique quant à lui dispose que la Police communique au service d'assistance *l'adresse et l'identité* de la personne protégée. Or, l'expérience a montré que l'envoi d'une simple lettre par le service est insuffisant, voire inadéquat : plusieurs jours s'écoulent avant que la victime ne soit ainsi contactée et cette prise de contact est très impersonnelle et requiert une part active de la part de la victime. Par contre, si la Police « met le service en mesure de prendre contact » avec la victime, elle peut être amenée à lui communiquer l'adresse et un numéro de téléphone de la victime ou encore organiser un entretien entre le service d'assistance et la victime dans les locaux de la police, si la victime le souhaite.

Le paragraphe de l'article 15, intitulé « Indemnisation et recours », de la Convention du Conseil de l'Europe dispose : « *Chaque Partie garantit aux victimes, dès leur premier contact avec les autorités compétentes, l'accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.* » Alors que pour la plupart des informations relatives à l'indemnisation de la victime, il appartiendra au service d'assistance de les donner, il est jugé plus opportun de confier cette tâche à la Police pour ce qui concerne les différentes possibilités de se constituer partie civile. En effet, le choix du moment où se constituer partie civile comporte des conséquences non négligeables et il est estimé que c'est au moment, où, le cas échéant, une personne s'apprête à porter plainte, c'est-à-dire lorsqu'elle se trouve au poste de police, qu'il est le plus indiqué de donner ce genre d'explications, qui, en outre, sont davantage du ressort de la Police que de celui d'un service d'assistance. Il en est de même des informations sur le déroulement de la procédure pénale, qui relèvent des informations à fournir en vertu de l'article 12, paragraphe 1^{er}, point d) de la Convention du Conseil de l'Europe (voir le rapport explicatif, paragraphe 160).

Voilà pourquoi, la présente disposition prévoit in fine que, sans préjudice des informations en matière de délai de réflexion et de titre de séjour, visées à l'article 92 (1) proposé par le projet de loi n°5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la Police informe la victime sur les différentes possibilités de se constituer partie civile et sur le déroulement de la procédure pénale.

Ad article 8. Missions du service d'assistance

En application des dispositions de l'article 12, paragraphe 1^{er} d) ³ et de l'article 15, paragraphe 1^{er} précité de la Convention du Conseil de l'Europe l'article 8 du présent projet de loi précise les missions d'information du service pour ce qui concerne son premier contact avec la victime : il informera la victime sur ses droits, sur les procédures judiciaires et administratives lui permettant d'être indemnisée et sur les prestations mises à sa disposition.

La dernière phrase de l'article 8 proposé souligne que le service d'assistance accompagne la victime dans ses démarches en vue de son rétablissement physique, psychologique et social dans le respect de sa volonté. La future loi fait ainsi apparaître clairement que l'intervention du service n'est pas limitée à une intervention de crise, mais qu'il est le guide, l'interlocuteur principal de la victime tout au long de son parcours de rétablissement, si tel est son désir. Le bout de phrase « dans le respect de sa volonté » est conforme à l'article 12, paragraphe 7 de la Convention du Conseil de l'Europe ⁴.

Ad article 9. Collaboration entre services de police et services d'assistance

La présente disposition établit expressément deux cas de collaboration obligatoire entre les services de police et les services d'assistance.

Le but du premier est d'assurer, conformément à l'article 28 ⁵ de la Convention du Conseil de l'Europe, une protection effective et appropriée aux victimes et au personnel des services d'assistance en joignant les efforts de la police et des services d'assistance. Un exemple de collaboration consistera, le cas échéant, dans l'échange d'informations détenues de part et d'autre pour évaluer la situation de danger dans laquelle se trouvera la victime. Comme les membres de la police sont tenus au secret, tout comme le seront les collaborateurs et collaboratrices des services d'assistance (voir l'article suivant), il est indiqué explicitement que l'échange d'informations se fera dans la mesure nécessaire.

³ « Chaque Partie prend les mesures législatives ou autres nécessaires pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social. Une telle assistance comprend au minimum ... d) des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît, ainsi que les services mis à leur disposition, dans une langue qu'elles peuvent comprendre ».

⁴ « Pour la mise en oeuvre des dispositions prévues au présent article, chaque Partie s'assure que les services sont fournis sur une base consensuelle et informée, prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et les droits des enfants en matière d'hébergement, d'éducation et de soins convenables. »

⁵ On reviendra sur l'article 28 de la Convention du Conseil de l'Europe à l'endroit du commentaire de l'article 18 du présent projet de loi.

Le deuxième cas de collaboration contraignant concerne l'identification des victimes, lorsqu'il y a un doute dans le chef des agents et des agentes de police concerné-e-s sur l'état de victime d'une personne. En vertu de l'article 10, paragraphe 2 de la Convention du Conseil de l'Europe : « *Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour identifier les victimes, le cas échéant, en collaboration avec d'autres Parties et avec des organisations ayant un rôle de soutien.* » En outre, l'article 35 de la Convention du Conseil de l'Europe oblige chaque Partie à encourager les autorités de l'Etat, ainsi que les agents publics, à coopérer avec les organisations non-gouvernementales, les autres organisations pertinentes et les membres de la société civile, afin d'établir des partenariats stratégiques pour atteindre les buts de la Convention.

Ad article 10. Programmes éducatifs

La présente disposition reprend le sens de l'article 6, d) de la Convention du Conseil de l'Europe, mais ajoute dans le contexte de la dignité et de l'intégrité de l'être humain le rapport avec la sexualité, particulièrement important dans le domaine de la traite à des fins d'exploitation sexuelle.

Ad article 11. Formation

Le présent article tient compte des engagements pris au titre de l'article 5, paragraphe 2, de l'article 10 paragraphe 1 et de l'article 29 paragraphe 3 de la Convention du Conseil de l'Europe, dont le texte est le suivant :

« *Article 5 – Prévention de la traite des êtres humains*
(...)

2 Chaque Partie établit et/ou soutient des politiques et programmes efficaces afin de prévenir la traite des êtres humains par des moyens tels que: des recherches; des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation; des initiatives sociales et économiques et des programmes de formation, en particulier à l'intention des personnes vulnérables à la traite et des professionnels concernés par la traite des êtres humains.
(...) »

« *Article 10 – Identification des victimes*

1 Chaque Partie s'assure que ses autorités compétentes disposent de personnes formées et qualifiées dans la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et dans l'identification des victimes, notamment des enfants, et dans le soutien à ces dernières et que les différentes autorités coopèrent entre elles ainsi qu'avec les organisations ayant un rôle de soutien, afin de permettre d'identifier les victimes dans un processus prenant en compte la situation spécifique des femmes et des enfants victimes et, dans les cas appropriés, de délivrer des permis de séjour suivant les conditions de l'article 14 de la présente Convention.
(...) »

*« Article 29 –Autorités spécialisées et instances de coordination
(...)»*

*3 Chaque Partie dispense ou renforce la formation des agents responsables de la prévention et de la lutte contre la traite des êtres humains, y compris la formation aux Droits de la personne humaine. Cette formation peut être adaptée aux différents services et est axée, le cas échéant, sur les méthodes utilisées pour empêcher la traite, en poursuivre les auteurs et protéger les droits des victimes, y compris la protection des victimes contre les trafiquants.
(...) »*

En conséquence, la présente disposition prévoit que le personnel des services de police spécialisé dans la prévention ou la lutte contre la traite et celui des services d'assistance est tenu de suivre des cours de formation dispensés à leur attention et axés sur l'identification des victimes, les droits de la personne humaine, les méthodes utilisées pour empêcher la traite, pour en poursuivre les auteurs et les autrices et pour protéger les droits des victimes, y compris la protection des victimes contre les trafiquants.

Ad article 12. Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains

Le présent article prévoit la création d'un comité chargé du suivi et de la coordination des activités de prévention et de lutte contre la traite.

La création du groupe d'experts sur le lutte contre la traite des êtres humains (dénommé « GRETA ») qui fonctionnera sous la Convention du Conseil de l'Europe en tant que mécanisme de suivi, rendra nécessaire le fonctionnement d'un mécanisme de suivi national centralisant et analysant les données statistiques pertinentes et surveillant et évaluant la mise en œuvre de la législation pertinente en matière de la traite.

Par ailleurs, l'article 5, paragraphe 1^{er} de la Convention du Conseil de l'Europe, qui requiert que *« chaque Partie prend des mesures pour établir ou renforcer la coordination au plan national entre les différentes instances chargées de la prévention et de la lutte contre la traite des êtres humains »*.

Le comité sera composé de représentants et représentantes des instances publiques compétentes pour la mise en œuvre de la future loi ainsi que de représentants des services d'assistance et des associations agréées en vertu de l'article 11 ci-dessus.

C'est en application de l'article 17 de la Convention du Conseil de l'Europe que l'article 16 du projet de loi précise que lors de ses analyses et évaluations, le comité a recours à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

En effet, l'article 17 en question prévoit :

« Lorsqu'elle applique les mesures prévues au présent chapitre, chaque Partie vise à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et a recours à l'approche intégrée de l'égalité dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation de ces mesures. »

La Convention du Conseil de l'Europe définit l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes comme suit :⁶

« L'approche intégrée consiste en la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques. »

Il est expressément prévu que le comité soumet au Gouvernement toutes les propositions qu'il juge utile.

Ad article 13. Statistiques

La présente disposition est analogue à celle prévue à l'article III de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique et vise la collecte de données statistiques nécessaires pour analyser la situation en matière de traite des êtres humains et de mise en œuvre de la législation pertinente.

Ainsi, les différents acteurs et actrices sont chargé-e-s d'établir des statistiques ventilées par sexe, âge, Etat de provenance et mécanisme de traite et d'exploitation utilisé concernant les cas de traite des êtres humains, y compris le nombre de plaintes, de poursuites, de condamnations et de mesures de protection des victimes.

L'analyse de ces données appartiendra au comité régi par l'article 12 du présent projet de loi.

Il convient de noter que le plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains, annexé à la décision n° 557 du Conseil permanent de l'OSCE, préconise de collecter des données distinctes relatives aux femmes, aux hommes et aux enfants victimes de la traite des êtres humains et d'améliorer l'étude et l'analyse de sujets tels que la nature et l'ampleur de la traite des êtres humains et des mécanismes de traite et d'exploitation utilisés par les groupes criminels organisés, afin d'élaborer des mesures efficaces et ciblées de prévention de la traite des êtres humains (cf. la rubrique IV. Prévention de la traite des êtres humains », action 1.1.).

Par ailleurs, le groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (dénommé « GRETA »), sollicitera ce genre de statistiques.

⁶ Voir le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe, paragraphe 213 qui cite le rapport de 1998 sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes : Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques » du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) du Conseil de l'Europe.

Ad article 15. Complicité de traite des êtres humains

En application de l'article 19 de la Convention du Conseil de l'Europe, la présente disposition prévoit qu'est punie comme complice de l'infraction au sens de l'article 67 du Code pénal toute personne utilisant les services en vue de la prestation desquels l'infraction de traite des êtres humains est commise en sachant que la personne concernée est victime de la traite des êtres humains.

Suivant l'article 19 de la Convention du Conseil de l'Europe : « *Chaque Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, conformément à son droit interne, au fait d'utiliser les services qui font l'objet de l'exploitation visée à l'article 4 paragraphe a de la présente Convention, en sachant que la personne concernée est victime de la traite d'êtres humains* ».

Même si la Convention du Conseil de l'Europe n'oblige pas à punir le client de la victime de la traite, mais uniquement à envisager de le faire et même si, en pratique, il sera difficile de prouver l'élément moral, le Gouvernement est d'avis que le client se rend coupable de complicité en favorisant la traite au lieu d'apporter secours à la victime.

Il est à noter que cette disposition vise tant le client d'une victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle que le client d'une victime de la traite aux fins de travail forcé ou de prélèvement d'organes (cf. le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe, paragraphe 231) et qu'elle ne traite pas du recours aux services d'une personne prostituée en tant que telle (cf. rapport explicatif, paragraphe 233). En vertu des auteurs de la Convention du Conseil de l'Europe, cette situation ne peut tomber sous le coup de l'article 19 de la Convention du Conseil de l'Europe que lorsque la personne prostituée est exploitée dans le cadre de la traite des êtres humains (cf. le rapport explicatif, paragraphe 233) et lorsque le client a conscience que la personne concernée est victime de la traite (même document, paragraphe 234).

Ad article 15. Disposition modificative

La présente disposition prévoit l'introduction d'un référé-protection dans le nouveau Code de procédure civile au profit des victimes, des témoins et des collaborateurs et collaboratrices des services d'assistance et des associations, à l'image des mesures de protection spéciales créées par la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique (voir notamment l'article 1017-8 du nouveau Code de procédure civile). Il est prévu que la demande sera formée au greffe par simple requête et que les dispositions de l'article 1017-2, alinéas 2 à 4 et des articles 1017-3 à 1017-6 s'appliqueront, ce qui permet à la victime le recours à une procédure très rapide et peu coûteuse. Assurer la sécurité physique des victimes de la traite est une obligation pour les Etats parties à la Convention du Conseil de l'Europe en vertu, notamment, de l'article 28 de la Convention du Conseil de l'Europe :

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment au cours des enquêtes et des poursuites à l'encontre des auteurs ou après celles-ci, au profit:

a) des victimes ;

b) lorsque cela est approprié, des personnes qui fournissent des informations concernant des infractions pénales établies en vertu de l'article 18 la présente Convention ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites ;

c) des témoins qui font une déposition concernant des infractions pénales établies en vertu de l'article 18 de la présente Convention;

d) si nécessaire, des membres de la famille des personnes visées aux alinéas a et c.

(...)

4 Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour assurer, si nécessaire, une protection appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment au cours des enquêtes et des poursuites à l'encontre des auteurs ou après celles-ci, aux membres des groupes, fondations, associations ou organisations non gouvernementales qui exercent une ou plusieurs des activités énoncées à l'article 27, paragraphe 3. »



Fiche d'impact financière

| | |
|----------------------------|---|
| Intitulé du projet : | Avant-projet de loi sur l'assistance et la protection des victimes de la traite des êtres humains modifiant le nouveau code de procédure civile |
| Ministère initiateur : | Ministère de l'Égalité des chances |
| Auteur / Contact / Suivi : | Isabelle Klein |
| Tél. : | 2478-5811 |
| Fax : | 24 18 86 |
| Courriel : | Isabelle.klein@mega.etat.lu |

Les mesures financières qui ont déjà prises dans le passé continueront à être mises en œuvre. L'avant-projet de loi n'a pas d'incidences financières, mais donne un cadre formel à des mesures qui sont d'ores et déjà appliquées. Ces mesures financières sont les suivantes :

L'article budgétaire 07.4.12.304 intitulé - Frais résultant de la prise en charge des victimes et des témoins dans le domaine de la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) a été doté d'un montant de 40.000 EUR. Ce crédit prend en charge des frais relatifs aux programmes de protection des victimes à l'étranger.

L'article budgétaire 24.0.33.000 intitulé - Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement des centres d'accueil et des services pour femmes » a été doté d'un montant de 114.500 EUR pour permettre l'engagement de personnel qualifié pour assurer le fonctionnement du service d'assistance aux victimes de la traite.

Les victimes sont prises en charge soit en stationnaire dans un centre d'accueil, soit en ambulatoire. Le prix de pension par jour dans un centre d'accueil classique est de 82,36 EUR (prise en charge stationnaire). Pendant les années 2003 à 2007, le total de la durée de séjour pour 10 femmes victimes de la traite (dont 1 victime de la traite par l'exploitation du travail) était de 68 mois. Pour 1 victime de la traite le coût dans un centre d'accueil est de 365 jours x 1 victime X 82,36 = 30.061 EUR/victime/an.

La prise en charge ambulatoire d'une femme en ambulatoire (en2007) nécessite 324 heures de travail par an. Coût : 2 mois x 5000 (salaire brute assistante sociale) = 10.000 EUR par an. Il faut y ajouter les frais de logement, de séjour et les frais médicaux. 12 mois x 1.000 EUR = 12.000 EUR

En 2006, un groupe d'enquête spécial intitulé « traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle » a été créé au sein de la Police grand-ducale. Ce service a été doté de 4 personnes. La police grand-ducale a compté 136 prostituées sur le trottoir, 60 en appartements et 150 en cabarets entre juin et septembre 2006. Sur l'année on peut estimer qu'il y a 700 prostituées sur le territoire (le Drop-In estime ce chiffre à 1.500). Les statistiques internationales disent que 10% des femmes prostituées sont victimes de la traite. Selon cette estimation, à peu près 70 personnes par an seraient alors victime de la traite à des fins d'exploitation sexuelle au Luxembourg. On n'a pas d'estimations concernant les autres formes d'exploitation de la traite.