



G R E T A

Groupe d'Experts sur la lutte
contre la traite des êtres humains

GRETA(2013)18

Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg

Premier cycle d'évaluation

Adopté le 8 novembre 2013

Publié le 15 janvier 2014

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Direction générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg Cedex

trafficking@coe.int

<http://www.coe.int/trafficking/fr>

Table des matières

Préambule	5
Résumé général.....	7
I. Introduction.....	9
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Luxembourg	10
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains au Luxembourg	10
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains.....	10
a. Cadre juridique	10
b. Stratégies et plans d'action nationaux.....	11
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains	11
a. Comité interministériel « Traite »	11
b. Ministère de la Justice	12
c. Ministère de l'Égalité des chances	12
d. Ministère de l'Intérieur	12
e. Ministère des Affaires étrangères.....	12
f. ONG et organisations internationales.....	13
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg.....	14
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention.....	14
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains.....	14
b. Définition de « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit luxembourgeois	15
i. Définition de « traite des êtres humains »	15
ii. Définition de « victime de la traite ».....	16
c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale	17
i. Approche globale et coordination.....	17
ii. Formation des professionnels concernés.....	18
iii. Collecte de données et recherches.....	20
iv. Coopération internationale.....	20
2. Mise en œuvre par le Luxembourg de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains	21
a. Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande	22
b. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures permettant les migrations légales	23
c. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité	24
3. Mise en œuvre par le Luxembourg des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains	25
a. Identification des victimes de la traite des êtres humains	25
b. Assistance aux victimes	28
c. Délai de rétablissement et de réflexion	30
d. Permis de séjour.....	32
e. Indemnisation et recours	33
f. Rapatriement et retour des victimes.....	35

4. Mise en œuvre par le Luxembourg des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural.....	35
a. Droit pénal matériel	35
b. Non-sanction des victimes de la traite.....	37
c. Enquêtes, poursuites et droit procédural.....	37
d. Protection des victimes et des témoins	39
5. Conclusions	41
Annexe I : Liste des propositions du GRETA	42
Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	46
Commentaires du Gouvernement.....	47

Préambule

Dans la mesure où la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et son mécanisme de suivi pour évaluer sa mise en œuvre sont relativement récents, il semble opportun de décrire succinctement leurs principales caractéristiques au début de chaque premier rapport sur une Partie à la Convention.

Suite à une série d'initiatives du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 mai 2005. Elle est entrée en vigueur le 1er février 2008. C'est un instrument juridiquement contraignant qui s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux existants. La Convention va cependant au-delà des normes minimales contenues dans d'autres instruments internationaux et vise à renforcer la protection qu'ils instaurent.

La principale valeur ajoutée de la Convention tient à son approche de la traite fondée sur les droits humains et à l'importance qu'elle attache à la protection des victimes. La Convention définit clairement la traite comme étant d'abord et avant tout une violation des droits humains des victimes, une atteinte à leur dignité et à leur intégrité, qui appelle à renforcer les dispositifs de protection de toutes les victimes. La Convention possède en outre un vaste champ d'application qui couvre toutes les formes de traite (nationale ou transnationale, liée ou non à la criminalité organisée) et toutes les personnes victimes de la traite (femmes, hommes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont au minimum l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude et le prélèvement d'organes.

Compte tenu de la dimension mondiale du phénomène de la traite, l'un des principaux objectifs de la Convention est de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite. À cet égard, il convient de relever que la Convention ne se limite pas aux États membres du Conseil de l'Europe ; les États non membres et l'Union européenne peuvent également y adhérer.

Pour être efficace, et compte tenu des formes que peut prendre la traite, la stratégie de lutte doit être fondée sur une approche coordonnée et multidisciplinaire intégrant la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. La Convention comporte plusieurs dispositions dans chacun de ces trois domaines et fait obligation aux États de prendre des mesures appropriées en partenariat avec la société civile et en coopération avec d'autres États.

En ce qui concerne la prévention, les mesures prévues par la Convention comprennent des campagnes d'information à l'intention des personnes vulnérables, des mesures visant à décourager la demande, et des mesures de contrôle aux frontières axées sur la prévention et la détection de la traite.

Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits des victimes, la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent être identifiées et reconnues comme telles pour leur éviter d'être traitées comme des migrants en situation irrégulière ou comme des délinquants par la police et les pouvoirs publics. Les Parties sont tenues d'aider les victimes à se rétablir physiquement et psychologiquement, ainsi qu'à réintégrer la société. En outre, en vertu de la Convention, les victimes ont droit à un délai d'au moins 30 jours pour se rétablir, échapper à l'influence des trafiquants, et prendre la décision de coopérer ou non avec les autorités. Un permis de séjour renouvelable doit leur être accordé si leur situation personnelle ou leur participation à une enquête judiciaire l'exigent. Enfin, la Convention garantit aux victimes le droit d'être indemnisées et établit les conditions de leur retour ou de leur rapatriement en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

En matière pénale, la Convention énonce plusieurs obligations de droit procédural et matériel imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Une attention particulière est accordée à la protection des victimes et des témoins dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires. Les Parties doivent également prévoir la possibilité de ne pas infliger de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

Une autre valeur ajoutée de la Convention tient à son mécanisme de suivi mis en place pour superviser la mise en œuvre des obligations qu'elle contient, et qui se compose de deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Comité des Parties.

Le GRETA est composé de 15 membres indépendants et impartiaux, choisis pour leur compétences reconnues dans les domaines des droits humains, de l'assistance et de la protection aux victimes et de la lutte contre la traite des êtres humains ou en raison de leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA détermine de façon autonome les dispositions de la Convention à évaluer et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation, suivant les Règles concernant la procédure 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 les Parties adoptées par le GRETA lors de sa 2^e réunion (16-19 juin 2009). Sur décision du GRETA, le premier cycle d'évaluation est d'une durée de quatre ans et commence au début de l'année 2010 pour se terminer à la fin de l'année 2013.

Le GRETA est en droit d'utiliser différentes méthodes pour collecter des informations dans le cadre de son travail de suivi. Dans un premier temps, il envoie un questionnaire détaillé aux autorités de la Partie soumise à évaluation. D'autre part, le GRETA peut demander des informations complémentaires aux autorités nationales. La Convention impose aux Parties de coopérer avec le GRETA pour lui fournir les informations demandées. La société civile est elle aussi une source d'information importante. De fait, le GRETA entretient des contacts avec différentes organisations non gouvernementales qui peuvent fournir des informations pertinentes. En outre, le GRETA peut décider d'effectuer une visite dans le pays concerné afin de collecter des informations complémentaires ou d'évaluer la mise en œuvre pratique des mesures adoptées. Une telle visite permet au GRETA de rencontrer directement les milieux concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de se rendre dans les structures où les victimes de la traite peuvent trouver protection et assistance, et sur d'autres lieux concernés. Enfin, le GRETA peut décider d'organiser des auditions d'acteurs de la lutte contre la traite.

Les rapports d'évaluation du GRETA sont ainsi le résultat d'une collecte d'informations auprès de sources diverses. Ils comportent un examen de la situation au regard des mesures prises par la Partie concernée pour lutter contre la traite des êtres humains, et des suggestions quant aux moyens d'améliorer la mise en œuvre de la Convention et de traiter les éventuels problèmes détectés. Le GRETA n'est pas lié, dans son évaluation, par la jurisprudence d'organes judiciaires ou quasi judiciaires agissant dans le même domaine, mais il peut l'utiliser comme point de départ ou à titre de référence. Les rapports sont rédigés dans un esprit coopératif et visent à soutenir les efforts menés par les États. Ils peuvent encourager les changements initiés par les autorités nationales et confirmer la légitimité des politiques internes. Compte tenu de sa composition, qui réunit plusieurs disciplines et plusieurs nationalités, et grâce à son approche indépendante, le GRETA fait entendre une voix internationale, professionnelle et impartiale.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Le rapport est transmis aux gouvernements concernés pour commentaires. Les commentaires sont pris en compte par le GRETA pour établir le rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. A l'expiration du délai, le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics, accompagnés des commentaires finaux éventuels de la Partie concernée. Ils sont également envoyés au Comité des Parties. Ainsi s'achève la tâche du GRETA à l'égard de la Partie concernée dans le cadre du premier cycle d'évaluation, mais ce n'est que le premier chapitre d'un dialogue permanent entre le GRETA et les autorités du pays.

Le second pilier du mécanisme de suivi est le Comité des Parties qui est composé des représentants au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des États membres Parties à la Convention et des représentants des Parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Sur la base des rapports du GRETA, le Comité des Parties peut adopter des recommandations indiquant les mesures à prendre par la Partie concernée pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA.

Résumé général

Les autorités luxembourgeoises ont pris un certain nombre de dispositions pour prévenir et combattre la traite des êtres humains. Le cadre législatif comprend une infraction de la traite incluse dans le code pénal et une loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains qui détermine les prestations des services d'assistance et la collaboration avec la police en la matière. Un projet de loi est à l'étude par la Chambre des députés pour renforcer cet arsenal.

Un comité interministériel « Traite » a été créé afin de permettre une coopération multidisciplinaire entre acteurs institutionnels. Cette structure de caractère informel est appelée à être remplacée par le 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 d'évaluation du phénomène de la traite qui impliquera aussi la société civile. Par ailleurs, le GRETA enjoint les autorités luxembourgeoises à adopter un plan d'action contre toutes les formes de traite. Il souligne, en outre, l'importance d'associer les ONG aux travaux du nouveau comité de suivi ainsi qu'à la définition d'un plan d'action contre la traite. Le GRETA souligne aussi la nécessité de renforcer l'action menée en matière de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail en concertation avec tous les acteurs concernés. Il considère également que des efforts supplémentaires devaient être déployés en matière de formation des acteurs impliqués (police, juges, procureurs, inspecteurs du travail, avocats, travailleurs sociaux, etc.).

Le GRETA appelle à une mise en place sans tarder d'un système statistique central, dont le rôle sera crucial pour mettre en place une politique efficace de lutte contre le phénomène, et également au soutien de travaux de recherche sur la traite au Luxembourg.

Notant qu'il n'y a pas eu de campagne d'information sur la traite ces dernières années, le GRETA enjoint les autorités luxembourgeoises à faire davantage en la matière, notamment pour décourager la demande de services fournis par des victimes de tout type de traite. Il considère aussi que des mesures socio-économiques devraient être prises en direction des groupes vulnérables à la traite (travailleurs migrants, enfants étrangers non accompagnés, roms, etc.) et dans les secteurs à risques (restauration, bâtiment, travail domestique, cabarets, etc.). Saluant le fait que les visas d'artistes sujets à abus aient été supprimés, le GRETA ajoute que des informations sur les risques de la traite devraient être fournies aux étrangers souhaitant se rendre au Luxembourg et appartenant à des groupes vulnérables (y compris les employés domestiques) dans une langue qu'ils comprennent.

Il revient à la police grand-ducale d'identifier les victimes de la traite dès qu'il existe des raisons d'estimer qu'une personne pourrait être victime. Toute victime détectée devra donc être orientée vers la police aux fins d'identification et pour qu'elle ait accès à une assistance. Les contacts entre la police et les ONG spécialisées se font de manière informelle mais il a été reconnu qu'un cadre d'orientation permettrait de clarifier le rôle de chacun. Aussi, le GRETA exhorte-t-il les autorités à adopter une approche multidisciplinaire de l'identification des victimes en formalisant l'implication des ONG spécialisées mais aussi de l'inspection du travail et en développant des guides et indicateurs de concert avec ces acteurs. Des avancées sont aussi nécessaires dans l'identification des enfants victimes de traite, y compris aux fins de mendicité forcée, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'assistance aux victimes est déléguée aux ONG ayant reçu un agrément le leur permettant. Les moyens mis à la disposition des ONG spécialisés par les autorités luxembourgeoises sont considérés satisfaisants. L'assistance est non limitée dans le temps mais cesse si aucune poursuite n'est engagée. Le GRETA souligne que le statut de victime et l'assistance ne devrait pas dépendre du lancement éventuel de poursuites pénales. Par ailleurs, le GRETA appelle les autorités à prévoir une assistance spécifique pour les enfants victimes de traite, ceux-ci étant actuellement pris en charge dans le cadre général de protection de l'enfance.

Le GRETA se félicite de ce que la législation luxembourgeoise prévoit un délai de rétablissement et de réflexion de 90 jours mais exhorte les autorités à veiller que les victimes de traite se voient systématiquement proposer ce délai sans qu'il ne soit conditionné par une éventuelle coopération avec les autorités et avant que les victimes aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs. Saluant, par ailleurs, le fait qu'un titre de séjour puisse être octroyé non seulement en cas de coopération de la victime avec l'enquête mais aussi en raison de sa situation personnelle, le GRETA enjoint les autorités à veiller à ce que les victimes bénéficient pleinement du droit de se voir accorder un permis de séjour conformément à l'article 14 de la Convention. Notant l'existence d'une indemnisation de l'État lorsque l'indemnisation ne peut être obtenue des trafiquants, le GRETA appelle les autorités à faire en sorte qu'elle soit pleinement accessible à toute victime.

S'agissant du rapatriement des victimes dans leur pays d'origine, le GRETA exhorte les autorités à s'assurer que le retour des victimes est sans danger de représailles et revictimisation et, partant, de développer la coopération avec les pays d'origine pour s'assurer qu'une évaluation fiable des risques peut être effectuée.

Notant que le code pénal prévoit la non-sanction des victimes pour les activités illicites commises dans le cadre de la traite, le GRETA encourage les autorités luxembourgeoises à inclure ce principe dans la formation des professionnels concernés (juges, procureurs, police, etc.). Le GRETA salue la possibilité de recourir à des techniques spéciales d'enquête ainsi que le recours à la saisie et la confiscation des avoirs résultant de la traite. Au vu de la faiblesse de certaines peines infligées ces dernières années pour des infractions qualifiées de traite, il considère que des efforts de formation sont nécessaires afin de s'assurer de la bonne qualification de l'infraction et que les infractions de traite donnent lieu à des condamnations proportionnées et dissuasives correspondant à cette grave violation des droits de la personne humaine. Enfin, il exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection des victimes et témoins face aux représailles ou intimidations possibles, notamment pendant et après les enquêtes et poursuites des auteurs.

I. Introduction

1. Le Luxembourg a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (la Convention) le 9 avril 2009. La Convention elle-même est entrée en vigueur au Luxembourg le 1^{er} août 2009¹.

2. Ainsi que le prévoit l'article 36, paragraphe 1 de la Convention, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA s'acquitte de cette tâche conformément à la procédure décrite à l'article 38 de la Convention et aux Règles concernant la procédure 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 les Parties. Le GRETA a établi un calendrier pour le premier cycle d'évaluation, selon lequel les Parties à la Convention ont été distribuées en plusieurs groupes, le Luxembourg appartenant au troisième groupe de 10 Parties qui doivent être évaluées.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par le Luxembourg pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. 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. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1er juin 2012. Les autorités ont soumis leur réponse le 5 juin 2012.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par les autorités luxembourgeoises, d'autres informations collectées par le GRETA et des informations reçues de la part de la société civile. En outre, il a effectué une visite d'évaluation au Luxembourg du 11 au 14 décembre 2012. La délégation se composait des personnes suivantes :

- M. Nicolas Le Coz, président du GRETA ;
- Mme Leonor Rodrigues, membre du GRETA ;
- M. Gerald Dunn, administrateur, membre du secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Au cours de la visite dans le pays, la délégation du GRETA a eu des entretiens avec des représentants des autorités luxembourgeoises (voir l'annexe II). Des réunions ont également eu lieu avec la Médiateure, la présidente de l'Ombuds-comité pour les droits de l'enfant, des représentants de la Commission consultative des droits de l'homme et des députés de la Chambre de députés. Ces entretiens se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a, par ailleurs, rencontré des membres d'organisations non gouvernementales (ONG) et des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

7. Au cours de la visite d'évaluation au Luxembourg, la délégation du GRETA s'est rendue dans deux foyers pour femmes en détresse et victimes de violence domestique pouvant aussi accueillir des femmes victimes de la traite à Luxembourg.

8. Le GRETA souhaite souligner la qualité de l'assistance apportée à sa délégation par la personne de contact nommée par les autorités luxembourgeoises, Mme Claudine Konsbrück, Conseiller de Gouvernement 1^{re} classe de la Direction des affaires pénales et judiciaires du Ministère de la Justice, ainsi que par Mme Pascale Millim, Attachée d'administration dans ce même service.

9. Le GRETA a adopté le projet du présent rapport à sa 17^e réunion (1-5 juillet 2013) et l'a soumis aux autorités luxembourgeoises pour commentaires le 30 juillet 2013. Les commentaires des autorités ont été reçus le 14 octobre 2013 et pris en compte par le GRETA dans le cadre de son rapport final, dont l'adoption a eu lieu lors de sa 18^e réunion (4-8 novembre 2013).

¹ La Convention en tant que telle est entrée en vigueur le 1er février 2008, à la suite de sa 10^e ratification.

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Luxembourg

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains au Luxembourg

10. Le Luxembourg est un pays de destination pour les victimes de la traite. L'ensemble des victimes identifiées depuis 2009 sont d'origine étrangère². D'après les chiffres disponibles, trois victimes de la traite ont été identifiées en 2009 (deux femmes et un enfant), sept victimes en 2010 (six femmes et un homme), huit victimes en 2011 (sept femmes et un enfant), quatre victimes en 2012 (deux femmes, un homme et un enfant) et deux victimes dans la première moitié de 2013 (deux femmes). La majeure partie des personnes identifiées étaient de sexe féminin et victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle. En 2010, une personne identifiée, de sexe masculin et de nationalité polonaise, était victime de traite aux fins d'exploitation par le travail dans le secteur du bâtiment et, en 2011, une femme et un enfant ont été identifiés comme victimes de traite aux fins d'esclavage ou de pratiques analogues à l'esclavage. En 2012, une femme et un garçon, tous deux ressortissants chinois, ont été identifiés comme victimes de traite aux fins d'exploitation par le travail et un homme (Burkina Faso) et une femme (Roumanie) comme victimes de traite aux fins d'exploitation par la prostitution. Dans la première moitié de 2013, deux femmes, ressortissantes du Cameroun et du Maroc, ont été identifiées comme victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle.

11. D'après les informations reçues lors de la visite d'évaluation d'un certain nombre d'interlocuteurs, des cas de traite aux fins d'exploitation par le travail dans les secteurs de la restauration et de la construction et aux fins de mendicité forcée (notamment de personnes d'origine rom, y compris des enfants, qui seraient emmenées depuis les pays limitrophes vers Luxembourg pendant la journée), ont cours sans qu'il soit possible à l'heure actuelle d'en connaître l'exacte ampleur.

2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Cadre juridique

12. Sur le plan international, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, le Luxembourg a ratifié la Convention des Nations Unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui en 1983, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée en 2008, le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (« Protocole de Palerme ») en 2009. Le Luxembourg a aussi ratifié la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1989 et son protocole facultatif en 2003, ainsi que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en 1994 et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants en 2011. En outre, le Luxembourg est Partie aux Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé n^{os} 29 et 105 (ratifiées toutes deux en 1964) et sur les pires formes de travail des enfants n^o 182 (ratifiée en 2001). Enfin, le Luxembourg est Partie à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal, qui sont d'intérêt pour la lutte contre la traite³.

² Quatre victimes estoniennes, deux brésiliennes, deux bulgares, deux camerounaises, deux chinoises, deux roumaines, une nigérienne, une polonaise, une portugaise, une indiquée par les autorités comme étant d'origine des « pays de l'Est ».

³ En particulier : la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles additionnels, la Convention européenne d'extradition, la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées et son protocole additionnel, et la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes.

13. En tant qu'État membre de l'Union européenne (UE), le Luxembourg est lié par la législation de l'UE en matière de lutte contre la traite et en particulier par la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil de l'UE (le Conseil) du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes⁴, la directive 2004/81/CE du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, et la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

14. S'agissant du cadre juridique national de la lutte contre la traite établi au Luxembourg, une incrimination de la traite a été introduite dans le code pénal, en son article 382-1, par la loi du 31 mai 1999 visant à renforcer les mesures contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, complétée par la loi du 13 mars 2009 relative à la traite des êtres humains. Un projet de loi portant transposition de la directive de l'UE 2011/36 est en cours d'examen devant la Chambre des députés (voir paragraphes 37 et 130). Par ailleurs, la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains détermine les conditions d'exercice des activités et prestations des services d'assistance aux victimes de la traite et la collaboration avec la police en la matière. Par ailleurs, ce texte prévoit la création du Comité de suivi et de lutte contre la traite des êtres humains qui sera effective en vertu d'un règlement grand-ducal dont l'adoption doit intervenir en janvier 2014 (voir paragraphe 17).

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

b. Stratégies et plans d'action nationaux

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

3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Comité interministériel « Traite »

17. La coordination de l'action en matière de traite des êtres humains a actuellement lieu, sur une base informelle, dans le cadre du Comité interministériel « Traite » présidé par le ministère de la Justice. Outre le ministère de la Justice, ce comité réunit les ministères des Affaires étrangères et de l'Immigration, de la Famille et de l'Intégration, de l'Intérieur, ainsi que de l'Égalité des chances. Le ministère public et la police y participent également. Il est amené à être remplacé par le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, conformément à la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite et en vertu du règlement grand-ducal susmentionné qui doit être adopté en janvier 2014. Il sera donc responsable de la coordination de l'action menée en matière de traite.

⁴ Remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.

b. Ministère de la Justice

18. Le ministère de la Justice préside actuellement le Comité interministériel « Traite » susmentionné. Il est, par ailleurs, chargé de la préparation du règlement grand-ducal permettant la mise en place du futur Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains qui sera adopté en 2013.

19. Le ministère de la Justice est responsable de plusieurs domaines d'importance dans le cadre de la lutte contre la traite et, notamment, l'indemnisation des victimes, l'assistance judiciaire, la formation des magistrats (juges et procureurs), la coopération judiciaire et policière internationale. Le ministère public relève également du ministère de la Justice.

c. Ministère de l'Égalité des chances

20. Le ministère de l'Égalité des chances a pour attribution la politique nationale et internationale en faveur de l'égalité des femmes et des hommes et, dans ce cadre, de la coordination du plan d'action national de l'égalité des femmes et des hommes 2009-2014 (voir paragraphe 16).

21. S'agissant de la traite des êtres humains, le ministère de l'Égalité des chances est en charge du volet assistance, protection et sécurité des victimes. Le ministère est chargé de la coordination de la prise en charge des victimes par les ONG conventionnées et agréées pour l'accueil et l'encadrement de femmes, jeunes-femmes et femmes accompagnées d'enfants en situation de détresse (voir paragraphes 101 et suivants). Il collabore également avec des ONG non conventionnées portant assistance et hébergement à des hommes et des enfants victimes de la traite, qui relèvent du ministère de la Famille et de l'Intégration.

22. En 2007, le ministère de l'Égalité des chances a créé un groupe de travail intitulé « Dispositif d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains » auquel participent les ONG compétentes dans le domaine de la traite. Ce groupe de travail a pour mission principale de mettre en place un réseau et un dispositif d'accueil et de protection des victimes de la traite par les ONG. Il doit, par ailleurs, analyser les besoins et le suivi des victimes de la traite.

d. Ministère de l'Intérieur

23. Parmi les missions revenant au Service de Police judiciaire qui relève du ministère de l'Intérieur figure la lutte contre la traite des êtres humains. Aux termes de la loi, la police est la seule autorité chargée d'identifier les victimes de la traite. En 2006, un groupe d'enquête spéciale sur la traite a été créé et ses compétences ont été transférées à la Section crime organisée en 2008.

e. Ministère des Affaires étrangères

24. Le Service des étrangers, au sein de la Direction de l'Immigration du ministère des Affaires étrangères, est compétent pour permettre à une victime présumée de la traite de demeurer légalement sur le territoire pendant la durée du délai de réflexion, conformément à l'article 93 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. C'est au ministre lui-même qu'il revient d'accorder à la victime éventuelle le délai de réflexion dès qu'elle lui est signalée (voir paragraphe 111), ainsi que les titres de séjours éventuels à l'issue du délai de réflexion (voir paragraphe 117).

f. ONG et organisations internationales

25. Quatre organisations non gouvernementales sont conventionnées pour assister et héberger les victimes de la traite, à savoir : Femmes en détresse (FED), Fondation Maison de la Porte Ouverte (FMPO), le Service Drop-in de la Croix Rouge et la Fondation Profamilia. Les deux premières ONG sont celles qui ont déjà reçu des victimes de la traite que la police avait identifiées et orientées vers elles. Ce sont aussi celles-ci qui sont chargées d'assurer en pratique la coordination entre les ONG aux fins de l'accueil et l'assistance des victimes de la traite. L'objet de ces deux ONG vise avant tout à venir en aide aux femmes se trouvant en situation de détresse, y compris lorsqu'elles sont victimes de la traite. Elles ont récemment élargi leur action vers les enfants et les hommes depuis la fin 2012. Il n'existait pas jusqu'à présent d'agrément délivré spécifiquement pour la traite, et en conséquence les ONG n'ont pas mené d'activités proactives de détection ou de sensibilisation et se sont concentrées sur l'accueil et l'assistance des victimes qui leur étaient orientées sur la base d'une convention avec le ministère de l'Égalité des chances (voir paragraphe 101).

26. Par ailleurs, la branche luxembourgeoise de l'ONG « End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes » (ECPAT) mène une action de plaidoyer auprès des autorités en matière d'exploitation sexuelle dont sont victimes les enfants, y compris au travers de la traite.

27. L'OIM couvre le Luxembourg depuis son bureau régional de Bruxelles tout en ayant une permanence à Luxembourg deux jours par semaine. Elle est partenaire des autorités luxembourgeoises pour ce qui concerne le retour des victimes dans leur pays d'origine (voir paragraphe 136).

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention

- a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains

28. Selon l'article 1, paragraphe 1(b) de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif de la Convention énonce que sa principale valeur ajoutée est son approche fondée sur les droits humains et le fait qu'elle mette l'accent sur la protection des victimes. Dans le même esprit, les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies soulignent que « les droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner l'action visant à prévenir et combattre la traite et à offrir protection, aide et réparation aux victimes »⁵.

29. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des États de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. Un État qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, dans lequel elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre dans le champ d'application de l'article 4 de la CEDH⁶ (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite⁷.

30. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains impose aux États de mettre en place un cadre complet pour prévenir la traite, pour protéger les personnes victimes de la traite en tant que victimes d'une violation grave des droits humains et pour mener des enquêtes et des poursuites effectives à l'encontre des trafiquants. Le dispositif de protection doit comprendre des mesures permettant de s'assurer que toutes les victimes de la traite sont dûment identifiées. Cela implique également de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie des personnes victimes de la traite en renforçant leur droit à une protection, une assistance et une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, de l'emploi et migratoires.

31. Le GRETA souhaite souligner la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents⁸.

⁵ Addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf>.

⁶ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, CEDH 2010, paragraphe 282.

⁷ Voir également : *Siliadin c. France*, requête n° 73316/01, arrêt du 26 juillet 2005, CEDH 2005 VII; *C.N. et V. c. France*, requête n° 67724/09, arrêt du 11 octobre 2012, et *C.N. c. Royaume-Uni*, requête n° 4239/08, arrêt du 13 novembre 2012.

⁸ Tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente

32. Les autorités luxembourgeoises ont fait valoir que par application du principe de la hiérarchie des normes, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains priment sur la législation nationale, y compris la Constitution luxembourgeoise. Elles ont souligné qu'en conséquence la traite constitue non seulement une infraction pénale mais aussi une violation des droits humains. Le GRETA note toutefois que les décisions de justice qui ont été portées à sa connaissance sur des affaires de traite ne se réfèrent ni à l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme ni à la Convention anti-traite. Une décision se réfère en revanche aux travaux parlementaires luxembourgeois sur l'introduction de l'infraction de traite dans lesquels il est dit de la définition de la traite qu'elle suppose que la victime a été privée de ses droits fondamentaux⁹.

33. L'approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains implique une responsabilité de la part de l'État, qui est tenu d'adopter une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, de coordonner les efforts de tous les acteurs compétents, d'assurer la formation systématique de tous les professionnels concernés, de mener des recherches, de collecter des données et de fournir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre ces différentes mesures. Les sections qui suivent examinent en détail l'efficacité des politiques et mesures appliquées par les autorités luxembourgeoises dans ces domaines.

b. Définition de « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit luxembourgeois

i. *Définition de « traite des êtres humains »*

34. Selon l'article 4(a) de la Convention, la traite des êtres humains a trois composantes : une action (« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ») ; l'utilisation d'un certain moyen (« la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ») ; et le but de l'exploitation (« au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes »). Dans le cas d'enfants, il est sans importance que les moyens susmentionnés aient été employés ou non (article 4(c)).

35. En droit luxembourgeois, la traite des êtres humains a été érigée en infraction dans le code pénal par la loi relative à la traite des êtres humains du 13 mars 2009. La définition telle qu'elle figure à l'article 382-1 du code pénal, dans le chapitre VI-I intitulé « De la traite des êtres humains », est la suivante :

« (1) Constitue l'infraction de traite des êtres humains le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de passer ou de transférer le contrôle sur elle, en vue :

- 1) de la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles;
- 2) de l'exploitation du travail ou des services de cette personne sous la forme de travail ou de services forcés ou obligatoires, de servitude, d'esclavage ou de pratiques analogues et en général dans des conditions contraires à la dignité humaine;
- 3) du prélèvement d'organes ou de tissus en violation de la législation en la matière;
- 4) de faire commettre par cette personne un crime ou un délit, contre son gré. »

d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes..

⁹ Tribunal arrondissement de Luxembourg, chambre correctionnelle, jugement du 21 octobre 2010.

36. L'infraction de traite telle que prévue par le code pénal couvre les différents types d'action prévus par la Convention auquel s'ajoute le fait de passer ou transférer le contrôle sur une personne. Le GRETA considère que cette action supplémentaire demeure dans l'esprit de la Convention dans la mesure où elle met en avant le fait que la victime se voit considérée comme une marchandise, comme il ressort des travaux parlementaires sur le projet de loi qui se réfèrent à la « vente » des victimes aux fins d'exploitation pour expliquer cet ajout.

37. S'agissant des types d'exploitation inclus dans l'infraction du code pénal, le GRETA note avec intérêt qu'outre les exploitations citées par la Convention comme devant être reprises au minimum, l'article 382-1 prévoit la traite aux fins d'exploitation pour la commission par la victime d'un crime ou délit contre son gré. Un projet de loi en cours d'examen devant la Chambre des députés prévoit d'ajouter explicitement l'exploitation de la mendicité à cette liste.

38. Les moyens constituent quant à eux des circonstances aggravantes (article 382-2 du code pénal). Elles incluent l'abus de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve une personne, en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale. S'ajoutent à cela, la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, l'enlèvement, la fraude ou la tromperie, l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur la victime, ou le fait que l'infraction ait été commise par un ascendant de la victime ou par une personne ayant autorité sur elle ou abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions. L'ensemble des moyens prévus à l'article 4 de la Convention sont donc couverts. Le GRETA note que les moyens ne sont pas un élément constitutif de la définition de la traite en droit luxembourgeois mais sont considérés comme circonstances aggravantes. Tout en reconnaissant que cela est susceptible de faciliter les poursuites contre les trafiquants pour ce qui est des éléments de preuve à apporter, le GRETA souligne que les autorités luxembourgeoises devraient surveiller attentivement et régulièrement la possibilité que cela puisse entraîner des confusions avec d'autres incriminations. Il en va de même quant à d'éventuelles difficultés, d'une part, dans le cadre de l'entraide judiciaire en matière de lutte contre la traite avec des pays qui ont incorporé les moyens dans leur propre définition de la traite et, d'autre part, quant à l'interprétation de l'article 4(b) sur le consentement de la victime.

39. Le fait de commettre l'infraction de traite envers un mineur, à savoir en droit luxembourgeois une personne de moins de 18 ans, est considéré comme une circonstance aggravante, conformément à l'article 382-2(2).

40. Selon l'article 4(b) de la Convention, le consentement d'une victime de la traite est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés dans la définition de la traite a été utilisé. Conformément à cette disposition, l'article 382-2 du code pénal prévoit que le consentement de la victime n'exonère pas l'auteur et le complice de la responsabilité pénale en cas d'infraction ou de tentative d'infraction de traite (paragraphe 3) et ne peut non plus constituer une circonstance atténuante (paragraphe 4).

41. Pour une analyse plus approfondie de la définition de la traite et des infractions relatives à la traite sous l'angle du droit pénal matériel, voir les paragraphes 139 à 145.

ii. Définition de « victime de la traite »

42. Selon la Convention, le terme « victime de la traite » désigne toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains telle que définie à l'article 4. La reconnaissance des victimes de la traite en tant que telles est essentielle, car de cette reconnaissance découle leur droit à la large gamme de mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention.

43. La loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains, en son article 1^{er}, définit comme victime « toute personne physique qui peut être considérée sur base d'indices comme une victime présumée de la traite des êtres humains ». Le GRETA prend note de l'existence de cette définition autonome de celle de victime de l'infraction pénale prévue à l'article 382-2 du code pénal et du fait qu'elle permet aux victimes éventuelles de traite d'avoir accès à un ensemble de mesures d'assistance et de protection et souligne qu'il convient de s'assurer de sa pleine application en pratique.

44. La question de la définition du terme « victime de la traite » est examinée plus en détail dans les sections du présent rapport consacrées à l'identification des victimes et aux mesures d'assistance dont elles peuvent bénéficier.

- c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale

- i. *Approche globale et coordination*

45. L'un des buts de la Convention est de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance pour les victimes et les témoins. Pour être effective, toute action nationale destinée à combattre la traite doit être globale et multisectorielle et s'appuyer sur les compétences multidisciplinaires requises. L'article 29(2) de la Convention exige que chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action nationales contre la traite des êtres humains, y compris en mettant sur pied des instances spécifiques de coordination. En outre, la Convention mentionne la nécessité de coopérer et d'établir des partenariats stratégiques avec la société civile, au moyen de cadres de coopération susceptibles d'aider les États membres à satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention (article 35).

46. Jusqu'à présent, la coordination de l'action des autorités a été assurée par le Comité interministériel « traite » (voir paragraphe 17). Il se réunit au moins deux fois par an et davantage à la demande de ses membres. Les ONG n'y sont cependant pas représentées. Ce comité a élaboré une feuille de route informelle et confidentielle en matière de coopération multidisciplinaire concernant les victimes de traite. Elle est censée permettre aux différents acteurs publics impliqués dans l'identification, le séjour, la prise en charge, l'assistance, le suivi et la protection des victimes de connaître leurs domaines de compétence et d'action respectifs.

47. Par ailleurs, un groupe de travail intitulé « Dispositif d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains » a été mis en place à l'initiative du ministère de l'Égalité des chances dans le but d'établir un lien entre le ministère et les ONG agissant dans le domaine de la traite (voir paragraphe 22). Le ministère de l'Égalité des chances est chargé de la coordination de la prise en charge et l'encadrement des victimes (voir paragraphe 21).

48. Comme évoqué précédemment (voir paragraphe 17), la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains prévoit, en son article 10, la création du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains. Cet organe sera créé par un règlement grand-ducal dont l'adoption doit intervenir en janvier 2014. Il sera chargé de la mise en place, du suivi et de la coordination des activités de prévention et d'évaluation du phénomène de la traite. Il sera également responsable de la collecte des données statistiques. Il sera composé de représentants des instances publiques compétentes, des services d'assistance et d'une ONG, tous disposant du droit de vote lors des réunions.

49. Selon de nombreux interlocuteurs à la fois des autorités et de la société civile, des indications montrent qu'il convient d'être particulièrement attentif aux secteurs de la restauration, notamment dans les restaurants employant des migrants d'origine chinoise, et de la construction (voir notamment paragraphes 91 et 92). Le GRETA note qu'une seule victime de traite aux fins d'exploitation par le travail forcé a été identifiée pendant la période 2009-2011, deux victimes pour esclavage ou pratiques analogues en 2011 et deux victimes pour exploitation par le travail en 2012. **Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à renforcer leur action en matière de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et, pour cela, la concertation entre acteurs publics concernés.**

50. A cet égard, le GRETA a déjà noté l'absence d'un plan d'action ou d'une stratégie sur la lutte contre la traite aux fins non seulement d'exploitation sexuelle mais aussi par le travail ou autre (voir paragraphe 16). **Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à adopter, en consultation avec la société civile, un plan d'action ou une stratégie d'action publique portant spécifiquement sur la lutte contre la traite des êtres humains et couvrant les différents types d'exploitation.**

ii. Formation des professionnels concernés

51. Selon l'article 9 de la loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains, le personnel policier spécialisé doit suivre des cours de formation relatifs à l'identification des victimes, les droits de la personne humaine et la protection des victimes contre les trafiquants. Cette loi n'a pas encore fait l'objet d'un règlement grand-ducal pour que cet aspect soit mis en œuvre. Les autorités ont indiqué qu'une formation avait lieu tous les trois ou quatre ans au sein de l'École de Police ou par le biais de cours de spécialisation sur la traite organisés par la police allemande. Cette fréquence s'expliquerait par le fait qu'il n'y aurait pas une grande rotation du personnel. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que la formation des policiers amenés à être en contact avec des victimes couvre notamment la définition de la traite, les différentes formes de traite, les modes opératoires par type de traite, les interactions avec les autres acteurs impliqués, l'identification des victimes (indicateurs de détection) et le contact avec les victimes (techniques d'entretien, assistance physique et judiciaire, etc.). Toute nouvelle recrue est formée directement par l'officier responsable pour la traite au sein de la Section crime organisé. Le GRETA souligne le caractère évolutif du phénomène de la traite et l'importance d'avoir des formations régulières. Les autorités ont indiqué qu'un enquêteur de la Section crime organisé de la Police grand-ducale suit une formation régulière depuis 10 ans, à fréquence d'une formation/conférence par an. Par ailleurs, les autorités ont spécifié que les agents de contrôle des frontières extérieures sont formés à la détection de la traite.

52. S'agissant de la formation initiale des magistrats (juges et procureurs), il n'y a pas de module portant précisément sur la traite. Selon les autorités, la thématique peut être abordée lors du stage pratique auprès du parquet et avec la police. Des accords ont été conclus pour permettre aux magistrats luxembourgeois d'avoir accès à la formation continue dispensée par l'École Nationale de la Magistrature en France et l'Académie allemande de la magistrature (*Deutsche Richterakademie*), qui incluent la traite parmi les thèmes qu'elles proposent. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que des magistrats du parquet avaient suivi des formations à la traite à Trèves, Rome et Berlin en 2012 et à Amsterdam et à Cracovie en 2013. Certaines formations continues ont lieu également à Luxembourg mais aucune pour l'instant n'a porté sur la traite.

53. Le GRETA note que l'article 9 loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains, qui traite de la formation, n'inclut pas les inspecteurs du travail comme destinataires de formation à la traite. Il note l'importance, pour les inspecteurs du travail, d'être formés afin de pouvoir détecter les victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les inspecteurs du travail suivraient à l'avenir une telle formation.

54. Les autorités luxembourgeoises ont mis en avant l'existence d'un budget dédié à la formation qui est destiné aux ONG venant en aide aux victimes de la traite par le ministère de l'Égalité des chances dans le cadre du budget global de l'État alloué à chacun des ONG par le biais des conventions conclues entre le ministères et celles-ci. Un certain nombre de formations et conférences portant sur la traite ou sur la prostitution forcée, auxquelles ont participé essentiellement les personnels des centres d'hébergement, les ONG et les ministères, ont été organisées à l'aide de fonds publics entre 2006 et 2009, à raison de deux événements par an. Le GRETA note toutefois qu'aucun événement n'a été cité pour la période allant au-delà de 2009. Les autorités luxembourgeoises ont toutefois fait référence à une conférence multidisciplinaire intitulée « Et si on parlait de prostitution au Luxembourg » qui s'est tenue en juin 2012, et dans le cadre de laquelle un intervenant de la police d'Amsterdam a fait part de son expérience en matière de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Cette conférence a rassemblé des représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Égalité des chances, de la police, du parquet général et d'associations.

55. L'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), qui est sous la tutelle du ministère de la Famille et de l'Intégration, est responsable de l'accueil des demandeurs de protection internationale. Les autorités ont indiqué qu'une formation du personnel de l'OLAI menée par l'ONG Femmes en détresse (FED) s'est tenue en octobre 2013. D'autres formations seraient prévues, suite auxquelles, il est prévu d'élaborer des instructions quant à la détection des victimes et des mesures de sensibilisation des demandeurs de protection internationale.

56. S'agissant de l'unique centre de rétention du Luxembourg, créé en 2009, le personnel n'avait pas été sensibilisé à la traite et à la détection de victimes parmi les personnes placées dans ce centre. Une telle formation était toutefois prévue prochainement. Le GRETA souligne que les personnes en situation irrégulière qui sont placées en centre de rétention sont généralement considérées comme formant un groupe vulnérable. La formation susmentionnée de l'ONG FED s'est adressée également au personnel du centre de rétention et les futures instructions sur la détection devraient le concerner également.

57. Les autorités ont indiqué qu'à l'heure actuelle aucune formation sur la traite n'était dispensée aux personnels de santé et notamment chargés des soins ambulatoires, qui sont susceptibles d'être en contact fréquent avec des victimes de la traite. Les personnels des centres d'accueil destinés aux enfants en difficulté, qui sont aussi responsables de l'accueil de victimes de la traite, ne sont pas non plus formés spécifiquement à la traite mais uniquement à l'encadrement des victimes de sévices sexuels.

58. S'agissant des personnels consulaires, les autorités ont indiqué qu'en vertu d'accords avec les autorités belges, les services consulaires reviennent souvent aux autorités belges sur place. Elles ont toutefois indiqué que le personnel consulaire luxembourgeois envoyé à l'étranger n'était pas systématiquement formé à la thématique de la traite.

59. **Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient faire en sorte que tous les professionnels concernés suivent périodiquement des formations, afin d'améliorer la détection des victimes potentielles de la traite, l'identification des victimes et l'aide qui leur est apportée et les procédures d'indemnisation. Ces formations devraient être destinées aux membres des forces de l'ordre, aux magistrats (juges et procureurs), aux inspecteurs du travail, aux avocats, au personnel travaillant dans les foyers pour victimes de la traite, aux personnels impliqués dans l'aide sociale à l'enfance, aux travailleurs sociaux, au personnel travaillant dans les centres d'accueil des réfugiés et le centre de rétention pour migrants en situation irrégulière, au personnel diplomatique et consulaire, aux professionnels de santé ainsi qu'au personnel des organisations syndicales (voir également paragraphes 79, 97, 105, 148 et 157).**

iii. Collecte de données et recherches

60. L'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un suivi et une évaluation adéquats. Un élément essentiel réside dans la disponibilité, à intervalles réguliers, d'informations statistiques complètes portant à la fois sur les tendances de la traite et sur les résultats obtenus par les principaux acteurs de la lutte contre la traite. La collecte de données provenant de différentes institutions publiques et d'ONG soulève un problème de protection des données, en particulier lorsque cela concerne des données à caractère personnel. Des normes internationales ont été définies pour la collecte, le stockage, le transfert, la compilation et la diffusion de données. Afin de garantir le plein respect de ces normes, les Parties doivent appliquer des mesures et des techniques de protection des données appropriées. Une exigence supplémentaire à l'égard des politiques de lutte contre la traite respectueuses des droits humains consiste en la conduite de recherches et d'analyses portant une attention particulière aux droits et aux intérêts des victimes.

61. Jusqu'à présent, la collecte des données statistiques portant sur la traite s'est faite par le biais de la police, du ministère public et des ONG conventionnées avec le ministère de l'Égalité des chances.

62. D'après l'article 11 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains, le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, qui est en voie de création (voir paragraphe 17), se verra transmettre toutes données pertinentes sur la traite par la police, le ministère public, les juridictions répressives, les services d'assistance, les ONG agréées ainsi que les instances étatiques impliquées dans la prévention et la lutte contre la traite. La remontée des statistiques se fera annuellement. Ces statistiques seront ventilées par sexe, âge, pays de provenance, type de traite et d'exploitation. Elles incluront le nombre de plaintes, de poursuites, de condamnations, de mesures de protection des victimes et mesures d'assistance aux victimes.

63. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques de lutte contre la traite, à rendre opérationnel un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou destination, etc.). La mise en place de ce système devra s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.

64. Le GRETA n'a pas eu connaissance de travaux de recherche sur la traite au Luxembourg. **Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient mener et soutenir des travaux de recherche sur les questions liées à la traite, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite. Parmi les domaines pour lesquels une recherche approfondie est nécessaire figurent la traite aux fins d'exploitation par le travail (notamment les secteurs du bâtiment, de la restauration et du travail domestique) et la traite des enfants.**

iv. Coopération internationale

65. La Convention impose aux parties de coopérer les unes avec les autres, dans la mesure la plus large possible, aux fins de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, de protéger et d'assister les victimes, et de mener des investigations concernant les infractions pénales connexes (article 32).

66. La loi modifiée du 8 août 2000 sur l'aide judiciaire internationale en matière pénale sert de cadre législatif à la coopération internationale en matière de traite. Selon l'article 7 de ladite loi, les affaires d'entraide judiciaire sont traitées comme affaires urgentes ou prioritaires. Les autorités luxembourgeoises ont cité également la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne. S'agissant des instruments internationaux, elles se réfèrent, entre autres, à la Convention européenne d'entraide et d'extradition judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne du 29 mai 2000 et son protocole additionnel. Elles font aussi état de la coopération dans le cadre d'Europol et d'Interpol.

67. L'article 26-3 du code d'instruction criminelle prévoit la transmission sans délai par le procureur d'État de la plainte d'une personne résidente luxembourgeoise à l'autorité compétente de l'État sur duquel l'infraction a été commise, dans la mesure où sa compétence n'est pas exercée. Lorsqu'il s'agit d'infractions aux articles 382-1 et 382-2 du code pénal sur la traite, la plainte est transmise sans délai aux parties à la Convention sur le territoire desquelles l'infraction a été commise. Selon les autorités luxembourgeoises, les échanges spontanés d'informations et de dénonciations se font soit directement entre les autorités judiciaires compétentes, à savoir de parquet à parquet, conformément à l'article 6 de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, soit entre ministères de la Justice, conformément à l'article 21 de la Convention européenne d'entraide et d'extradition judiciaire en matière pénale.

68. Des échanges d'informations policières peuvent aussi avoir lieu, avec accord préalable de magistrats lorsqu'il s'agit d'informations relevant d'enquêtes judiciaires. Les autorités ont fait état d'actions communes entre la police grand-ducale et leurs homologues belges, français et allemands, tout en indiquant qu'il n'y a pas eu à ce jour d'équipe commune d'enquête, au sens de la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée de 2000 (article 19) et la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne de 2000 (article 13), en matière de traite des êtres humains. Il a été fait mention par les autorités d'un exemple d'une demande d'entraide judiciaire en matière de traite avec l'Estonie qui aurait été exécutée de manière satisfaisante en 2010.¹⁰ Une deuxième enquête a été mentionnée à propos de laquelle la police a reçu, dans le cadre de la coopération avec Interpol, toutes les informations nécessaires d'Interpol Varsovie, afin de pouvoir clôturer ladite enquête qui a exclu l'hypothèse d'un cas de traite.

69. Le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à continuer de développer la coopération internationale en vue de prévenir la traite, d'assister les victimes de la traite et de poursuivre les trafiquants, y compris en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les pays d'origine et de transit.

2. Mise en œuvre par le Luxembourg de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains

70. En vertu de l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures coordonnées afin de prévenir la traite des êtres humains, en associant à ces mesures, le cas échéant, des ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile. La Convention établit que les Parties doivent également prendre des mesures pour décourager la demande, renforcer les contrôles aux frontières et assurer l'intégrité et la sécurité des documents de voyage ou d'identité (articles 6 à 9).

¹⁰ Eurojust a informé à l'époque les autorités luxembourgeoises que des femmes avaient porté plainte en Estonie contre un cabaret situé au Luxembourg dans lequel elles avaient été victimes d'exploitation sexuelle, une agence en Estonie les ayant recrutées sous de fausses promesses. La police luxembourgeoise s'est rendue en Estonie dans le cadre d'une commission rogatoire internationale pour un échange d'informations. Après transmission aux autorités luxembourgeoises des transcriptions des auditions des victimes en Estonie, une information judiciaire a été ouverte. Les suspects ont été appréhendés en juillet 2011 et condamnés début 2013 (décision du 7 février 2013, Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, XVI^e section siégeant en matière correctionnelle).

71. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème¹¹.

a. Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande

72. La seule campagne de dimension nationale menée à ce jour au Luxembourg est une campagne de sensibilisation du ministère de l'Égalité des chances qui visait à réduire la demande de services sexuels. Elle a été lancée en 2008 et était intitulée « Se payer une prostituée, c'est financer le commerce des êtres humains ». Un projet de campagne spécifiquement sur la traite serait envisagé par le ministère de l'Égalité des chances et devrait être soumis au Comité interministériel « traite » pour discussion. Le GRETA souligne l'importance de communiquer sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle mais aussi par le travail notamment par le biais de campagne visant à alerter le grand public sur les différentes formes de ce phénomène et à décourager la demande. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'une campagne devrait être lancée après la mise en place du Comité début 2014 ; une demande de budget a été faite en ce sens.

73. Le GRETA note que pour l'instant, en l'absence d'agrément spécifique sur la traite, les ONG n'ont pas été en mesure de mener d'opération de sensibilisation en direction des groupes vulnérables car l'agrément dont elles bénéficient concerne l'accueil et l'assistance des victimes qui leur sont orientées par la police. L'adoption d'un règlement grand-ducal, qui doit intervenir en décembre 2013 et prévoit des agréments spécifiques à la traite, devrait remédier à cette situation. **Le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à s'assurer sans délai que les ONG se voient accorder un agrément relatif à la traite leur permettant d'étendre leur action à la sensibilisation contre la traite.**

74. En outre, le GRETA considère important que les autorités mènent des initiatives à destination des groupes vulnérables (travailleurs migrants, roms, enfants étrangers non accompagnés, etc.) mais aussi dans les secteurs à risques (restauration, bâtiment, travail domestique, cabarets, etc.), et cela par le biais de mesures de sensibilisation et d'initiatives socio-économiques. **Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient 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.**

75. Le GRETA note que le projet de la loi, maintenant en vigueur, sur l'assistance et la protection des victimes de la traite prévoyait, dans le but de décourager la demande, que les programmes éducatifs à destination des enfants au cours de leur scolarité soulignent la dignité et l'intégrité de chaque être humain, l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ceci n'a pas été retenu dans la version adoptée.

76. Il existe par ailleurs deux services d'assistance téléphonique et par internet destinés aux enfants en difficulté : « Aktioun Bobby » ligne téléphonique gérée par le service de protection de la jeunesse de la police et « Kanner Jugendtelefon », ou KAJUTEL, point de contact téléphonique et par internet géré par des bénévoles, le coût des appels de ce dernier étant pris en charge par le ministère de la Famille et de l'Intégration et le service bénéficiant d'une dotation financière de 400 000 euros. Toutefois, plusieurs interlocuteurs ont souligné que la ligne « Aktioun Bobby » n'était pas suffisamment connue et, en conséquence, sous utilisée.

¹¹ Principe 4 de l'addendum au rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf.

77. Le GRETA rappelle que, en vertu de l'article 19 de la Convention, les Parties doivent envisager l'incrimination de l'utilisation, en connaissance de cause, des services d'une victime de la traite. Cette disposition vise les clients des victimes de la traite pour toutes les formes d'exploitation : sexuelle, par le travail ou les services forcés, l'esclavage ou des pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes¹². Les autorités luxembourgeoises ont souligné qu'une personne utilisant les services d'une personne tout en sachant qu'elle est victime de la traite est punie comme coauteur de l'infraction, conformément à l'article 66 du code pénal¹³, ou complice de l'infraction, en vertu de l'article 67 du code pénal¹⁴. Ces deux articles s'appliquent à l'ensemble des crimes et délits. Le GRETA note toutefois l'absence d'une infraction pénale portant spécifiquement sur l'interdiction du recours aux services d'une personne en sachant qu'elle est victime de la traite. **En conséquence, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises gagneraient à mettre davantage en avant les sanctions encourues par les personnes utilisant les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite comme coauteur ou complice de l'infraction de traite conformément au code pénal. Elles pourraient, par exemple, inclure cet aspect dans toute campagne d'information sur la traite, en particulier dans les secteurs à risque (prostitution, cabaret, restauration, bâtiment, travail domestique, etc.).**

78. **Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient poursuivre ses efforts visant à décourager la demande de services fournis par des victimes de tout type de traite, notamment dans les secteurs à risque.**

- b. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures permettant les migrations légales

79. Les agents de contrôle des frontières extérieures, qui se situent exclusivement à l'aéroport Luxembourg-Findel (seul aéroport international), sont formés à la détection de la traite des êtres humains. Le GRETA rappelle l'importance d'une formation à intervalles réguliers, notamment à la détection des victimes, pour prendre la mesure du phénomène et de son évolution. Il souligne également la nécessité de distinguer la traite des êtres humains de l'immigration irrégulière dans le cadre de l'action des services de police des frontières. Les agents des frontières reçoivent tous les ans une formation obligatoire en matière de traite, de faux documents, de stupéfiants, etc. Le contenu en matière de traite suit celui prévu dans le cadre de la formation de la police (voir paragraphe 51).

80. Les informations quant aux conditions légales d'entrée et de séjour sur le territoire luxembourgeois sont disponibles sur le site internet du ministère des Affaires étrangères ainsi qu'un site d'aide aux démarches administratives. S'agissant des visas de long séjour (travail, études, etc.), la législation luxembourgeoise prévoit que les demandes doivent être déposées en personne et qu'un contrôle d'identité s'effectue à cette occasion. Le GRETA souligne l'importance de la détection des possibles victimes à ce stade et insiste sur l'importance de prévoir une formation à la détection des victimes de la traite des personnels concernés. Le GRETA salue le fait que les autorités luxembourgeoises aient supprimé les visas d'artistes qui selon elles étaient détournés pour les besoins de la traite.

¹² Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 231.

¹³ Article 66 du code pénal : « Seront punis comme auteurs d'un crime ou d'un délit :

- Ceux qui l'auront exécuté ou qui auront coopéré directement à son exécution;

- Ceux qui, par un fait quelconque, auront prêté pour l'exécution une aide telle que, sans leur assistance, le crime ou le délit n'eût pu être commis;

- Ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront directement provoqué à ce crime ou à ce délit; (...) ».

¹⁴ Article 77 du code pénal : « Seront punis comme complices d'un crime ou d'un délit :

- Ceux qui auront donné des instructions pour le commettre;

- Ceux qui auront procuré des armes, des instruments ou tout autre moyen qui a servi au crime ou au délit, sachant qu'ils devaient y servir;

- Ceux qui hors le cas prévu par le paragraphe 3 de l'article 66, auront, avec connaissance, aidé ou assisté l'auteur ou les auteurs du crime ou du délit dans les faits qui l'ont préparé ou facilité, ou dans ceux qui l'ont consommé. »

81. S'agissant des employés domestiques des foyers diplomatiques, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les personnes accompagnant le personnel diplomatique se voient délivrer un titre de légitimation qui autorise leur séjour sur le territoire et ne sont pas couvertes par la législation sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Les moyens d'action de la direction de l'Immigration sont, en conséquence, très réduits car elle n'a pas compétence pour les personnes concernées. Le GRETA souligne que la délivrance de la carte de légitimation peut être l'occasion d'avoir un entretien individuel avec l'employé, d'examiner le contrat de travail (notamment concernant la durée de travail et la rémunération) et l'informer de ses droits, des risques de la traite et des ONG qui pourraient l'assister. S'agissant des personnes recrutées au Luxembourg, la direction de l'immigration est uniquement compétente pour les demandes de ressortissants de pays tiers qui doivent demander une autorisation de séjour et/ou de travail. Les fonctionnaires en charge de ce type de dossiers suivent une formation continue pour déceler toute irrégularité sur la base des documents produits et informe le cas échéant la police.

82. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient accentuer leurs efforts pour :

- **instaurer une « check list » destinée à faciliter la détection des risques de traite dans le cadre de la procédure de demande et de traitement de visas ;**
 - **dispenser une formation régulière aux personnels impliqués dans la délivrance des visas et titres de séjour afin d'améliorer leur capacité à détecter les victimes potentielles de la traite ;**
 - **fournir des informations aux étrangers envisageant de se rendre au Luxembourg et appartenant à des groupes vulnérables, y compris les employés domestiques et notamment ceux des foyers diplomatiques, dans une langue qu'ils comprennent, afin de les mettre en garde contre les risques de traite, de les renseigner sur les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils et de leur donner des informations sur leurs droits.**
- c. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité

83. Le Luxembourg a introduit des passeports biométriques pour sécuriser les documents d'identité conformément au règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et documents de voyage délivrés par les États membres, modifié depuis par le règlement (CE) n° 444/2009 du Parlement européen et du Conseil du 28 mai 2009. Les recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sont suivies en la matière. L'octroi des passeports biométriques se fait désormais en application du règlement grand-ducal du 25 janvier 2008 fixant les modalités pour l'obtention d'un passeport biométrique, titre de voyage biométrique pour étrangers, apatrides et réfugiés ainsi que pour l'obtention de légalisations. Outre la sécurisation des passeports eux-mêmes, le GRETA note qu'il convient de sécuriser les documents sur la base desquels les passeports sont délivrés et appelle les autorités luxembourgeoises à s'en assurer. En effet, il est important de sécuriser l'ensemble de la chaîne de délivrance des passeports pour éviter que des passeports ne soient délivrés sur la base de documents non sécurisés qui ont pu être falsifiés.

3. Mise en œuvre par le Luxembourg des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

a. Identification des victimes de la traite des êtres humains

84. L'article 10 de la Convention exige des Parties qu'elles adoptent des mesures pour identifier les victimes. Pour ce faire, les Parties doivent mettre à la disposition de leurs autorités compétentes des personnes formées et qualifiées en matière de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains, d'identification des victimes, notamment des enfants, et d'assistance à leur porter. Identifier une victime de la traite demande du temps et la Convention établit donc que, lorsque les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de traite, les Parties doivent s'assurer qu'elle ne soit pas éloignée de leur territoire jusqu'à la fin du processus d'identification et qu'elle bénéficie de l'assistance prévue par la Convention.

85. Selon la législation luxembourgeoise, il revient à la Section crime organisé du Service de Police judiciaire de procéder à l'identification des victimes sur la base d'une liste confidentielle d'indicateurs qui doivent permettre de décider si une enquête pour traite doit être diligentée. La liste d'indicateurs est connue des seuls services participant au Comité interministériel « traite » (voir paragraphe 17). Au sein de la Section crime organisé, quatre enquêteurs travaillent sur la traite. Selon les autorités, l'identification est enclenchée dès qu'il existe des raisons d'estimer que la personne pourrait être victime de traite. Il n'est pas nécessaire que la victime présumée fasse immédiatement des déclarations pour pouvoir être identifiée. L'identification conditionne l'accès aux mesures d'assistance ouvertes aux victimes de la traite. Le statut de victime leur sera toutefois retiré si aucune poursuite pénale n'est engagée par la suite contre les trafiquants. Les autorités ont indiqué que l'enquête et l'identification relèvent d'officiers différents. Le GRETA souligne que le statut de victime ne devrait pas dépendre exclusivement des poursuites éventuelles que les autorités diligenteront.

86. La police doit informer les victimes de la possibilité de se constituer partie civile et sur le déroulement de la procédure pénale (article 6 de la loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains). Elle les informe de leurs droits en matière d'assistance judiciaire (voir paragraphe 127) et d'interprétation. Elle doit aussi informer les victimes de pays tiers de la possibilité de se voir accorder un délai de réflexion (article 93 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration) pour se rétablir et décider de sa coopération avec les autorités d'enquête et de poursuites ainsi que de la possibilité de se voir délivrer un titre de séjour (article 95 de la loi susmentionnée) si elle coopère.

87. Dans la pratique, il apparaît nécessaire qu'une personne se considère elle-même comme une victime de la traite pour que le processus d'identification mené par la police soit enclenché. Cela a pour conséquence de limiter la capacité d'identification de victimes éventuelles. Le GRETA rappelle, en effet, que les victimes ne sont pas nécessairement aptes à se déclarer victimes (par exemple, par peur des représailles, méconnaissance du statut de victime, sujétion psychologique) qu'elles sont victimes de la traite. Il appartient aux organes compétents pour mener l'identification d'évaluer au regard d'un certain nombre de critères si une personne pourrait s'avérer être une victime de la traite et cela sans que le propre jugement de celle-ci sur sa situation soit une condition sine qua non. Les autorités luxembourgeoises ont toutefois assuré que l'approche policière consiste à interpréter les déclarations, les indicateurs et les résultats des recherches préliminaires de manière large et non restrictive dans le cadre de l'identification des victimes. Elles ajoutent que, durant les entretiens avec les victimes potentielles, les enquêteurs sont guidés par quatre préoccupations essentielles pour les victimes : leur sécurité ; leur statut quant à la régularité de leur séjour (peuvent-elles rester ou doivent-elles être refoulées ?) ; la confidentialité (leur anonymat doit-il être préservé ?) ; la peur et d'éventuels nouveaux traumatismes.

88. En principe, tout service de l'État, ONG ou personnes qui détectent une victime éventuelle de la traite doivent se tourner vers les services de police pour qu'une décision sur son identification soit prise afin qu'elle puisse être orientée vers les services d'assistance spécialisés. De l'avis même des autorités, il est dès lors crucial que les victimes éventuelles soient orientées vers la Section crime organisé qui décidera de lui attribuer ou non le caractère de victime.

89. Par ailleurs, jusqu'à présent, comme indiqué au paragraphe 25, les ONG spécialisées dans la traite ne disposaient pas d'un agrément spécifique à la traite mais d'un agrément général dédié spécifiquement à l'assistance des victimes identifiées par la police qui leur sont orientées. En conséquence, le potentiel de détection proactive des ONG s'en est trouvé amoindri. Elles disent néanmoins systématiquement orienter les personnes vers les services compétents dès qu'elles ont des soupçons. Il n'y a cependant aucun cadre officiel pour associer les ONG au processus d'identification. L'adoption du règlement grand-ducal sur la traite devrait permettre de remédier à cet état de fait. Le GRETA estime que les ONG spécialisées peuvent grandement contribuer au processus d'identification des victimes et devraient être impliquées dans toute action multidisciplinaire visant à s'assurer que toute victime de la traite soit identifiée. L'article 10 de la Convention prévoit ainsi que l'identification doit être un processus collaboratif entre les autorités et les organisations ayant un rôle de soutien aux victimes.

90. D'une manière générale, les contacts entre les services de police compétents et les ONG se font de manière informelle car la répartition des compétences dans la chaîne de détection et d'identification n'est pas formalisée. De part et d'autres, un certain nombre d'interlocuteurs des services de l'État comme de la société civile ont reconnu que la taille du Luxembourg permettait de fonctionner sur cette base informelle tout en reconnaissant qu'un cadre d'orientation permettrait de pérenniser ces relations et de permettre que tous les acteurs aient une vision précise du rôle des uns et des autres.

91. Les inspecteurs de l'Inspection du travail et des mines (ITM) ont la faculté de contrôler les lieux de travail de jour comme de nuit mais n'ont pas compétence pour l'identification des victimes de la traite. Lorsque l'ITM constate des situations qui entraînent des suspicions d'exploitation, elle ne peut pas verbaliser mais contacte les services de police compétents. Une affaire dans la construction a été évoquée par les autorités ; des ouvriers d'origine ukrainienne travaillant pour une entreprise se trouvant en Pologne avaient été détectés par l'inspection du travail. Malgré la coopération qui a été engagée avec les services d'inspection polonaise, les victimes potentielles ont été rapidement déplacées hors du Luxembourg. L'ITM a informé le Parquet de Luxembourg qui a finalement décidé de classer l'affaire, les suspects et les victimes ayant disparu. Les autorités ont indiqué des opérations communes avec des représentants de la police des étrangers qui sont chargés de détecter les travailleurs migrants en situation irrégulière. Le GRETA rappelle la rapidité d'action des trafiquants et la nécessité d'une étroite collaboration avec les services de police formés à la traite pour agir dès la détection de possibles victimes et éviter qu'ils ne soient considérés comme des travailleurs en situation irrégulière. Le GRETA souligne le rôle important de détection qui pourrait être celui de l'inspection du travail à l'image de cet exemple.

92. Le GRETA note que deux victimes identifiées en 2011 avaient été exploitées aux fins d'esclavage ou de pratiques analogues. Le cas d'une jeune chinoise qui aurait été exploitée dans un restaurant mais aussi dans le cadre domestique a été évoqué lors de la visite d'évaluation par plusieurs interlocuteurs. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué à propos de cette dernière affaire qu'il s'agissait d'une jeune chinoise âgée de 14 ans et identifiée en 2012 comme possible victime de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Au cours de l'enquête, il est apparu qu'elle avait été illicitement déclarée comme fille biologique par l'inculpé et qu'elle avait pu venir au Luxembourg à l'aide d'un faux passeport et dans le cadre du regroupement familial. Elle a été exploitée comme serveuse, aide cuisine, femme de ménage et baby-sitter aussi bien dans le restaurant chinois ainsi qu'au foyer de l'inculpé. La victime a depuis reçu un titre de séjour et un document d'identité avec sa véritable identité. L'instruction est clôturée et l'affaire se trouve actuellement au tribunal d'arrondissement de Diekirch.

93. S'agissant des enfants victimes de la traite, il n'y a pas de système d'identification différencié. Le GRETA note que trois enfants ont été identifiés pendant la période 2009-2012. L'Ombuds-comité fir d'Rechter vum Kand¹⁵ (Ombuds-comité pour les droits de l'enfant) s'est ému dans son dernier rapport de 2012 de ce que le nombre d'enfants étrangers non accompagnés demeurant dans la clandestinité à Luxembourg serait en augmentation et qu'il ne s'agirait plus de cas isolés¹⁶. Dans son précédent rapport de 2011, l'Ombuds-comité a d'ailleurs indiqué avoir été contacté à propos d'une enfant non accompagnée en situation irrégulière qui aurait été victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Le GRETA rappelle qu'il s'agit là d'un groupe particulièrement vulnérable à la traite, ce qui rend leur détection d'autant plus importante par les différents acteurs publics ou non qui pourraient entrer en contact avec eux.

94. Les autorités ont fait part d'un nombre grandissant de personnes se livrant à la mendicité, notamment de personnes d'origine rom, y compris des enfants, dans les rues de Luxembourg. Il s'agirait de personnes qui viennent ou sont amenées le matin depuis les pays limitrophes et qui repartent le soir. Le GRETA attire l'attention sur les cas potentiels de traite aux fins de mendicité forcée que cela peut recouvrir. Les autorités ont souligné la difficulté d'identifier des victimes de traite dans ces groupes car d'une part ils sont basés à l'étranger et sont très mobiles et, d'autre part, parce que les victimes ne se considèrent pas comme des victimes. Le GRETA souligne qu'il n'est pas nécessaire que la personne, à plus forte raison s'il s'agit d'un enfant, se considère elle-même victime pour qu'elle soit identifiée et assistée.

95. Par ailleurs, le GRETA estime important de renforcer la capacité de détection dans le centre de rétention pour migrants irréguliers, qui constitue un groupe vulnérable à la traite afin d'éviter que des victimes de la traite ne se voient considérées exclusivement comme migrants irréguliers et se retrouvent placés dans le centre de rétention.

96. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué une recrudescence de demandeurs d'asile au cours des dernières années (500 demandes en 2009, 700 en 2010 et 2 200 en 2011). Le GRETA souligne que les demandeurs d'asile constituent un groupe particulièrement vulnérable à la traite. Il note à cet égard que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a relevé lors d'une visite effectuée au Luxembourg au début de l'année 2012 qu'il était question de réduire l'allocation mensuelle versée en espèces aux demandeurs d'asile¹⁷, alors qu'ils représentent un groupe vulnérable à la traite. Le GRETA souligne l'importance de redoubler d'efforts pour détecter les possibles victimes parmi les demandeurs d'asile et de fournir des instructions claires au personnel de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) (voir paragraphe 55).

97. **Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à :**

- **s'assurer que l'identification des victimes présumées ne dépend pas de l'engagement ou de la continuation de poursuites pénales ;**
- **adopter une approche multidisciplinaire pour l'identification des victimes de la traite en formalisant le rôle et l'apport des ONG spécialisées et en impliquant d'autres acteurs pertinents, tels que les inspecteurs du travail ;**
- **développer des outils (guides, indicateurs etc.) permettant aux différents acteurs concernés, y compris les ONG, d'identifier des victimes de la traite et ainsi de formaliser et coordonner les efforts pour améliorer la détection et l'identification des victimes de traite ;**
- **accorder une attention particulière à l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment par une meilleure détection proactive par l'inspection du travail ;**

¹⁵ L'Ombuds-comité fir d'Rechter vum Kand est une autorité publique indépendante créée en 2003 qui publie un rapport annuel sur la situation des droits de l'enfant au Luxembourg présenté au gouvernement et à la chambre des députés. Elle peut l'objet de saisine individuelle d'enfants en difficulté.

¹⁶ Ombuds-comité fir d'Rechter vum Kand, Rapport 2012 au Gouvernement et à la Chambre de députés.

¹⁷ Communiqué de presse du Commissaire aux droits de l'homme suite à une visite au Luxembourg effectuée début 2012, publié le 12 mars 2012.

- **veiller tout particulièrement à l'identification des enfants victimes de la traite et adopter pour ce faire des outils et une procédure adaptés à leur situation particulière conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
 - **assurer une formation adéquate de tous les acteurs impliqués dans le processus d'identification ;**
 - **prendre des mesures afin d'améliorer l'identification des victimes de traite aux fins de mendicité forcée, notamment les enfants.**
- b. Assistance aux victimes

98. La Convention requiert des Parties qu'elles prennent des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte de leurs besoins en matière de sécurité et de protection, en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. L'assistance doit être fournie sur une base consensuelle et informée, prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et les enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté des victimes de témoigner (article 12). La nécessité de prendre en considération les besoins des victimes figure également dans les dispositions de la Convention relatives au permis de séjour temporaire (article 14) et aux droits des enfants victimes de la traite (article 12(7)). La Convention prévoit également que l'assistance aux victimes de la traite doit inclure un hébergement convenable et sûr.

99. Selon les autorités luxembourgeoises, l'assistance et la protection de la victime débute dès son identification par la police. L'assistance n'est pas limitée dans le temps mais le fait que les autorités décident de ne pas entamer des poursuites entrainera une perte du statut de victime de la traite. Les autorités luxembourgeoises ont précisé que le fait qu'une victime refuse de coopérer n'entraîne pas une perte de son statut de victime. S'agissant des victimes ressortissantes de pays tiers, la continuation de l'assistance dépend, à l'expiration du délai de réflexion, de l'obtention d'un titre de séjour (article 95 de la loi modifiée sur la libre circulation et l'immigration). Le GRETA souligne qu'une assistance appropriée dans le cadre du rapatriement devra être fournie aux victimes qui ne bénéficieront pas d'un permis de séjour à l'issue de la période de réflexion. Le GRETA estime que le statut de victime de la traite et l'assistance auquel il donne droit ne devrait pas dépendre de l'engagement éventuel de poursuites pénales ou leur continuation.

100. D'après l'article 6 de la loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains, la police qui dispose d'indices sur le fait qu'une personne pourrait être victime de la traite se doit d'avertir dans les meilleurs délais une ONG spécialisée et assurer qu'elle puisse entrer en contact avec la victime dans les plus courts délais. Le GRETA a été informé que les services de police n'orienteraient pas systématiquement les victimes vers les ONG. Les autorités ont indiqué de leur côté que certaines victimes avaient demandé à repartir immédiatement dans leur pays d'origine sans bénéficier de l'assistance qui leur était proposée. A l'issue d'une récente rencontre entre les ONG spécialisées et la police, cette dernière s'est accordée à faire en sorte que toute victime sans exception soit désormais orientée vers les services d'assistance. Ceci revêt d'autant plus d'importance qu'il revient auxdits services, selon l'article 7 de la loi précitée, lors de leur premier contact avec la victime, de l'informer sur ses droits, sur les procédures administratives et judiciaires et sur les prestations mises à sa disposition. Le GRETA souligne l'importance qu'il y a donc à orienter toutes les victimes vers les ONG spécialisées afin qu'elles connaissent l'assistance qui leur est offerte et en bénéficient. Le GRETA estime aussi que les forces de police devraient aussi systématiquement informer les victimes sur l'assistance à laquelle elles ont droit.

101. L'assistance offerte aux victimes de la traite est déléguée aux ONG ayant agrément pour héberger des femmes victimes de la traite dans leurs foyers et principalement deux ONG, Femmes en détresse (FED) et la Fondation Maison de la Porte Ouverte, qui servent de point de contact en matière de traite pour les autres ONG. En l'absence de conventions spécifiquement sur la traite entre les ONG et les autorités, les ONG agissent dans le cadre d'une convention générale avec le ministère de l'Égalité des chances, conformément à la loi 8 du septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (dite loi ASFT), qui ne leur permet que d'assister et héberger les victimes qui leur sont présentées par les services de police. L'assistance est la même quelle que soit l'origine de la victime. Un agrément portant sur toute victime de la traite, femmes et hommes, prévu par un règlement qui devrait être adopté en janvier 2014, devrait ainsi faciliter la manière dont les ONG peuvent assister les victimes.

102. Conformément à l'article 2 de la loi susmentionnée, les ONG doivent assurer aux victimes l'hébergement, l'assistance sociale et socio-éducative, une assistance matérielle et financière, une assistance médicale, psychologique ou thérapeutique selon leurs besoins. Les victimes peuvent aussi se voir accorder une assistance judiciaire et linguistique (voir paragraphe 127). Les ONG reçoivent une dotation du ministère de l'Égalité des chances qui dépend du budget global de l'État car il n'y a pas de ligne budgétaire spécifique à la traite. Dès qu'une victime est identifiée, le ministère de l'Égalité des chances coopère avec la police et les ONG spécialisées pour assurer leur hébergement, assistance et protection. Les ONG considèrent que le financement qu'elles reçoivent pour répondre au cas par cas aux besoins des victimes de traite comme satisfaisant. Les foyers gérés par les ONG payent, par ailleurs, la cotisation à la caisse maladie pour qu'une couverture soit offerte à la victime.

103. Lors de la visite d'évaluation, la délégation du GRETA s'est rendue dans deux foyers pour femmes en détresse ou victimes de violence conjugale qui étaient en mesure d'accueillir des victimes de la traite. Le premier, Fraenhaus, est géré par l'ONG FED et comporte 17 places dont deux places pour les victimes de traite. Le foyer a accueilli trois victimes (deux bulgares et une roumaine) depuis 2009 qui sont restées moins d'une semaine. Deux des neuf salariés du foyer sont spécialisés dans la traite. Par le biais de la FED, les victimes peuvent avoir accès à des thérapies et formations. Le deuxième foyer, « Foyer Paula Bové », géré par la Fondation Maison de la Porte Ouverte, qui a une capacité de 30 personnes, réserve une chambre pour accueillir une victime de la traite. Le foyer a accueilli quatre victimes depuis 2009. Le personnel d'encadrement est composé de 16 personnes, dont des éducatrices et une infirmière.

104. Selon l'article 4 de la loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains, les victimes ressortissantes d'un pays de l'Union européenne peuvent exercer une activité salariée. Il a été porté à l'attention du GRETA qu'en revanche il était très difficile pour les ressortissants de pays tiers d'avoir accès au marché du travail. Dans son avis sur le projet de ladite loi, la Commission consultative des droits de l'homme avait recommandé d'inclure les victimes ressortissantes d'un pays tiers à l'exercice d'une activité salariée, en notant que beaucoup de victimes sont originaires de pays tiers¹⁸. Le GRETA estime qu'il est important, conformément à l'article 12(4) de la Convention, que les victimes de traite puissent avoir accès au marché du travail, sans discrimination fondée sur l'origine nationale (article 3 de la Convention), lorsqu'elle réside de manière régulière sur le territoire, par le biais du délai de réflexion ou d'un titre de séjour subséquent, pour favoriser leur autonomie. Par ailleurs, le GRETA note que malgré l'intitulé de l'article 4 (« exercice d'une activité salariée par certaines victimes et accès à la formation »), cette disposition ne mentionne pas l'accès à la formation.

¹⁸ Avis de la Commission consultative des droits de l'homme, Projet de loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains, 16 mars 2009.

105. Il n'y a pas actuellement de structure d'accueil pouvant héberger des hommes victimes de la traite. Comme indiqué au paragraphe 10, au cours de la période 2009-2011, il n'y a eu qu'une victime homme qui a dû être placée dans un hôtel, faute de foyers pouvant accueillir des victimes de sexe masculin. En 2012 et dans la première moitié de 2013, il y a eu deux autres victimes de sexe masculin. Aussi des solutions *ad hoc* doivent être trouvées pour eux par la police dans un premier temps puis en coopération avec le ministère de l'Égalité des chances. Les deux ONG agréées ont néanmoins résolu fin 2012 de prendre en charge les victimes hommes et il y aurait désormais un accord avec le foyer de Caritas pour accueillir les victimes hommes. Le service de la Croix Rouge « Drop-In » destiné aux prostituées a aussi étendu son offre d'encadrement à des personnes de sexe masculin. Par ailleurs, d'après les autorités, une formation de personnels de foyers pouvant accueillir des hommes était prévue et budgétée pour 2013. Un règlement dont l'adoption doit intervenir en janvier 2014 fournira un cadre pour l'assistance aux victimes de sexe masculin qui auparavant étaient assistées sur une base *ad hoc*.

106. Les enfants relèvent quant à eux du système général de protection de l'enfance, en application de la loi sur la protection de l'enfance, et il n'y a pas d'approche spécifique et prédéfinie pour les enfants victimes de la traite. Les enfants étrangers non accompagnés se voient attribuer un tuteur *ad hoc* dès que possible (article 92 de la loi modifiée sur la libre circulation et l'immigration et article 3 de loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains) qui pourra, entre autres, les assister le cas échéant dans le cadre de poursuites pénales engagées contre les trafiquants. Ils sont placés dans des foyers relevant du ministère de la Famille et de l'Intégration et l'Office national de l'enfance, dont le personnel n'est pas formé spécifiquement pour venir en aide aux victimes de la traite. Les enfants placés doivent néanmoins être désormais suivis par l'ONG FED. La prise en charge serait très variable d'un foyer à l'autre. Les ONG ont indiqué que la scolarisation des deux enfants victimes de la traite identifiés jusqu'à maintenant n'avait pas posé de problème. Le GRETA rappelle la nécessité d'adopter une approche adaptée aux enfants victimes de la traite aux spécificités de leur situation.

107. **Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à :**

- **ne pas lier l'assistance offerte aux victimes au fait que des poursuites pénales soient engagées ou en cours ;**
- **s'assurer que toute victime détectée a accès à l'assistance fournie par les ONG spécialisées ;**
- **prévoir la conclusion de conventions avec les ONG spécifiquement sur la traite afin de pérenniser l'assistance aux victimes de la traite et faciliter l'action des ONG en faveur de toutes les victimes (femmes, hommes et enfants) ;**
- **permettre l'accès au marché du travail et à la formation des victimes originaires de pays tiers qui se trouvent en situation régulière sur le territoire ;**
- **prévoir une assistance spécifique pour les enfants victimes de la traite qui prenne en compte les spécificités de leur situation.**

c. Délai de rétablissement et de réflexion

108. Les victimes de la traite étant extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi, l'article 13 de la Convention impose aux Parties l'obligation de prévoir dans leur droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Le délai de rétablissement et de réflexion, en soi, ne doit pas dépendre de la coopération avec les autorités d'enquêtes ou de poursuites et ne doit pas être confondu avec la question d'un permis de séjour tel que prévu par l'article 14(1) de la Convention. En vertu de la Convention, le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification. Pendant ce délai, les Parties doivent autoriser les personnes concernées à séjourner sur leur territoire et aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à leur égard.

109. Conformément à l'article 93(1) de la loi modifiée sur la libre circulation des personnes et l'immigration, les présumées victimes de la traite, qu'elles aient plus ou moins de 18 ans, se voient accorder un délai de réflexion de 90 jours afin de se soustraire à l'influence des trafiquants, de lui permettre de se rétablir et de décider en connaissance de cause d'introduire une plainte ou de faire des déclarations concernant les personnes ou les réseaux coupables de traite. Selon l'article 93(2), aucune mesure d'éloignement n'est possible durant ce délai et l'article 93(3) prévoit qu'une attestation permettant de demeurer sur le territoire luxembourgeois pendant le délai est délivrée. Une personne bénéficiant de ce délai de réflexion peut en parallèle introduire une demande d'asile sans que cela n'ait d'incidence sur le délai. Le GRETA se félicite du fait que la législation luxembourgeoise prévoit un délai de rétablissement et de réflexion plus long que le minimum de 30 jours envisagé dans la Convention. En effet, ce délai est crucial d'une part pour permettre aux victimes de se rétablir du traumatisme lié à la situation de traite et d'autre part de réfléchir à leur coopération à l'enquête et aux poursuites.

110. Les autorités ont indiqué que le délai de réflexion est accordé sur la base des informations fournies par la police sans qu'un grand degré de détails ne soit nécessaire. L'article 92(1) prévoit que dès que les services de police disposent d'indices qu'un ressortissant de pays tiers est victime de traite, ils avisent immédiatement le ministre des Affaires étrangères et informent la présumée victime de la possibilité de se voir accorder un délai de réflexion et un titre de séjour dans les conditions prévues à l'article 95 (voir paragraphe 86).

111. Par ailleurs, l'article 93(4) stipule que le ministre des Affaires étrangères, qui est habilité à accorder le délai de réflexion, peut décider d'y mettre fin s'il est établi que la victime a activement, volontairement, et de sa propre initiative renoué avec les auteurs présumés de l'infraction de traite ou si elle est considérée comme pouvant être un danger pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Les autorités ont indiqué que ce cas de figure ne s'était pas à ce jour présenté. Le GRETA note que le fait de renouer de son propre chef avec le milieu de l'exploitation n'est pas prévu par la Convention ; il peut se révéler difficile de définir si une victime a renoué volontairement ou l'a fait en raison de pressions irrépressibles du milieu. Le GRETA souligne qu'il est nécessaire dans ce cas de figure de ne pas révoquer le délai de rétablissement et de réflexion sans avoir dûment pris en compte et examiné de manière approfondie la situation personnelle de la personne concernée.

112. L'article 64 stipule expressément que, durant le délai de réflexion, le ou la bénéficiaire de ce délai a accès aux mesures de sécurité, de protection et d'assistance.

113. Les autorités ont indiqué qu'aucun délai de réflexion n'avait été accordé en 2009, trois en 2010, un en 2011, un en 2012 et aucun pendant les six premiers mois de 2013. Selon les autorités, cela tient au fait qu'un certain nombre de victimes ont souhaité retourner dans leur pays d'origine sans délai ou parfois juste après avoir porté plainte.

114. S'agissant de l'application du délai de réflexion aux victimes présumées ressortissantes d'un pays de l'Union européenne, les autorités ont reconnu qu'en l'état actuel cela posait des problèmes car l'article 93(1) couvrait les ressortissants de pays hors Union européenne.

115. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à veiller, conformément aux obligations découlant de l'article 13 de la Convention, à ce que toutes les victimes éventuelles de la traite se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion et toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant ce délai. Les agents qui procèdent à l'identification devraient recevoir des instructions soulignant clairement la nécessité de proposer un délai de rétablissement et de réflexion tel qu'il est défini dans la Convention, c'est-à-dire de ne pas le faire dépendre de la coopération des victimes et de le proposer aux victimes avant qu'elles aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs.

d. Permis de séjour

116. L'article 14, paragraphe 1, de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour aux victimes de la traite : en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins de l'enquête ou de la procédure pénale.

117. L'article 95(1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit qu'après l'expiration du délai de réflexion le ministre des Affaires étrangères délivre à la victime ressortissante d'un pays tiers définie à l'article 92(1) un titre de séjour d'une validité de six mois si un certain nombre de conditions sont remplies :

- soit elle a porté plainte ou a fait des déclarations sur les personnes ou les réseaux présumés coupables de l'infraction de traite, soit sa présence sur le territoire est nécessaire aux fins de l'enquête ou de la procédure ou bien en raison de sa situation personnelle ;
- elle a rompu tous liens avec les auteurs présumés de l'infraction de traite ;
- elle n'est pas considérée comme un danger pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

118. Le GRETA salue le fait que le titre de séjour peut être octroyé non seulement si la victime a décidé de coopérer avec les autorités ou si sa présence sur le territoire est nécessaire aux poursuites mais aussi en raison de sa situation personnelle.

119. Toutefois, d'après les informations fournies par les autorités, seuls deux titres de séjour ont été délivrés à des victimes de la traite depuis 2010.

120. Selon l'article 95(2) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, le titre de séjour est renouvelable tant que les conditions précitées sont remplies. Par ailleurs, ce titre de séjour peut être délivré avant l'expiration du délai de réflexion si la victime a porté plainte ou a fait des déclarations sur les personnes ou réseaux présumés coupables de traite.

121. L'article 96 de la loi stipule que le titre de séjour peut être retiré et une mesure d'éloignement du territoire peut être décidée par le ministre des Affaires étrangères si la personne concernée ne remplit plus les conditions susmentionnées et plus particulièrement si elle a activement, volontairement et de sa propre initiative renoué des liens avec les auteurs présumés de l'infraction, si elle cesse de coopérer avec les autorités compétentes, si les autorités judiciaires décident d'interrompre la procédure, si la coopération de la personne est frauduleuse ou sa plainte est frauduleuse ou non fondée ou, finalement, si des raisons liées à l'ordre public ou la sécurité intérieure sont en jeu. Les autorités ont indiqué qu'elles évalueraient la situation à l'aune des informations données par la police et le parquet sur l'éventuelle présence d'un des critères justifiant un retrait. Elles ont toutefois indiqué qu'aucun cas de figure ne s'était jusqu'ici présenté.

122. Selon l'article 97(1) et (2) de cette même loi, le titre de séjour donne droit à des mesures de protection et d'assistance et, contrairement aux titres de séjour pour raison privée, permet l'exercice d'une activité salariée. Cette même disposition prévoit qu'un règlement grand-ducal détermine les conditions d'accès à la formation des adultes, de formation professionnelle et aux cours pour améliorer les compétences professionnelles de la victime ou la préparation de son retour assisté dans son pays d'origine. Par ailleurs, l'article 97(3) prévoit que les enfants bénéficiant de ce titre de séjour ont accès au système éducatif.

123. Les autorités ont indiqué qu'il est possible de mener en parallèle une procédure de demande d'asile sans que cela n'ait d'incidence sur la possibilité d'obtenir un titre de séjour sous le volet traite.

124. **Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à veiller à ce que les victimes de la traite bénéficient pleinement du droit de se voir accorder un permis de séjour conformément à l'article 14 de la Convention.**

e. Indemnisation et recours

125. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties doivent aussi prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures pour faire en sorte qu'une indemnisation des victimes par l'État soit garantie. Par ailleurs, l'article 15(1) de la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

126. Selon les articles 30-1 et 46 du code d'instruction criminelle, la police judiciaire informe la victime d'une infraction dans une langue qu'elle comprend, sauf les cas d'incapacité matérielle dûment constatée, de son droit d'être aidée par les services d'aide aux victimes ainsi que de son droit d'obtenir réparation du préjudice subi et de la possibilité de bénéficier de l'assistance judiciaire aux conditions prévues par la loi. Par ailleurs, comme évoqué au paragraphe 86, l'article 6 de la loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains prévoit que la police informe la victime sur les différentes possibilités de constituer partie civile et du déroulement de la procédure pénale.

127. La loi du 18 août 1995 concernant l'assistance judiciaire prévoit une assistance judiciaire gratuite et totale au bénéfice de personnes dont les ressources sont insuffisantes à condition qu'il s'agisse de ressortissants luxembourgeois, de ressortissants étrangers autorisés à s'établir au Luxembourg, de ressortissants de l'Union européenne ou de ressortissants étrangers assimilés aux ressortissants luxembourgeois en matière d'assistance judiciaire par l'effet d'un traité international. Le bénéfice de l'assistance judiciaire peut également être accordé aux ressortissants étrangers dont les ressources sont insuffisantes pour les procédures en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers. Le GRETA note que les victimes de traite en situation irrégulière ne sont pas actuellement couvertes de manière expresse par les textes, contrairement, par exemple, aux demandeurs d'asiles qui bénéficient selon les autorités de l'assistance gratuite sur présentation d'une attestation de protection internationale. Les autorités luxembourgeoises ont précisé que si les victimes de la traite ne sont pas mentionnées *expressis verbis*, une victime de la traite est assimilé aux ressortissants étrangers dont les ressources sont insuffisantes pour les procédures d'asile, d'accès au territoire, de séjour etc. Une victime de la traite se voit systématiquement accorder une assistance judiciaire.

128. Quant à l'indemnisation des victimes, la victime peut se constituer partie civile dans le cadre de la procédure pénale diligentée contre les auteurs présumés de l'infraction de traite afin d'obtenir une indemnisation desdits auteurs, après avoir porté plainte ou témoigné, avec ou sans l'aide d'un avocat.

129. Par ailleurs, 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 crée un droit à l'indemnisation à la charge de l'État. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que si le paiement ne pouvait être obtenu de l'auteur de l'infraction, il pourrait être demandé à la Commission d'indemnisation du ministère de la Justice. Toutefois, pour pouvoir en bénéficier, la victime doit ou résider habituellement et régulièrement au Luxembourg, ou avoir été en situation régulièrement au Luxembourg au moment des faits ou bien être ressortissante d'un des États membres du Conseil de l'Europe. En outre, la loi précitée pose trois conditions supplémentaires. Premièrement, les faits doivent ou bien avoir causé un dommage corporel entraînant la mort, une incapacité permanente ou totale de travail pendant plus d'un mois, ou bien être punis par les articles 372 à 376 du code pénal¹⁹. Deuxièmement, les victimes doivent avoir subi un préjudice consistant en un trouble grave dans les conditions de vie résultant d'une perte ou d'une diminution de revenus, d'un accroissement de charges ou de dépenses exceptionnelles, d'une inaptitude à exercer une activité professionnelle, d'une perte d'une année de scolarité, d'une atteinte à l'intégrité physique ou mentale ou d'un dommage moral ou esthétique ainsi que des souffrances physiques ou psychiques. Seules les victimes des infractions prévues aux articles 372 à 376 du code pénal sont dispensées de rapporter la preuve d'une atteinte à l'intégrité physique ou mentale qui est dans leur cas présumée. Troisièmement, la personne lésée ne peut obtenir, à un titre quelconque, une réparation ou une indemnisation quelconque. Enfin, l'indemnité peut être refusée, ou son montant réduit, en raison du comportement de la personne lésée lors des faits ou de ses relations avec l'auteur des faits.

130. Le GRETA note que cette procédure n'est à l'heure actuelle pas ouverte aux victimes en situation irrégulière au moment des faits. Toutefois, d'après un projet de loi portant transposition de la directive de l'UE 2011/36, les victimes devraient être dispensées de la condition de résidence habituelle ou régulière.

131. La décision quant à l'octroi d'une indemnisation dans ce cadre est prise par une commission au sein du ministère de la Justice qui est composée d'un magistrat, d'un avocat et de deux juristes du ministère. La demande peut se faire par le biais d'un avocat, sans que la présence de la victime ne soit requise. Les autorités ont signifié qu'il n'y a pas eu à ce jour d'octroi d'indemnisation de ce type à une victime de la traite. Il apparaît d'une manière générale qu'il y a un manque d'information sur la disponibilité de ce mode d'indemnisation.

132. Le GRETA considère qu'il serait important d'ajouter l'article 382-1 au rang des articles qui prévoit une présomption d'atteinte à l'intégrité physique ou mentale et qui dispense d'établir une incapacité.

133. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à assurer l'accès à une indemnisation aux victimes de la traite qui ne sont pas ressortissantes de l'UE.

134. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient s'assurer que les victimes et ceux qui les assistent sont pleinement informés des possibilités d'indemnisation existant en droit interne (y compris devant la Commission d'indemnisation) et que la formation à la traite des êtres humains des personnels concernés (police, procureurs et juges) inclut le volet de l'indemnisation des victimes.

¹⁹ Les articles 372 et 374 concernent l'attentat à la pudeur, y compris à l'encontre de mineurs, et les articles 375 et 376 concernent eux le viol. L'article 373 a été abrogé.

f. Rapatriement et retour des victimes

135. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement visant à éviter la re-victimisation, avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où elles-ci retournent : responsables de l'application des lois, ONG, juristes et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite. En outre, une victime ne saurait être renvoyée si cela devait être contraire aux obligations de l'État en matière de protection internationale, tel qu'il ressort de l'article 40, paragraphe 4 de la Convention.

136. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que le rapatriement et le retour des victimes est organisé avec l'assistance l'OIM dans le cadre de l'aide au retour volontaire et à la réintégration (AVRR). Le GRETA note que ce programme est destiné à un large groupe de bénéficiaires. L'OIM a organisé le retour d'une victime d'origine albanaise au cours de la période 2009-2012. L'interlocuteur de l'OIM est la direction de l'immigration du ministère des Affaires étrangères. D'après les chiffres donnés par les autorités, il y a eu quatre rapatriements de victimes de la traite en 2010 et deux en 2011. Les autorités luxembourgeoises ont en effet indiqué qu'un certain nombre de victimes avaient souhaité retourner dans leur pays sans délai (voir paragraphe 113). Les autorités luxembourgeoises ont précisé qu'il n'avait pas été jugé nécessaire dans les cas susmentionnés de prendre de précautions particulières alors que les victimes souhaitaient retourner dans leur pays d'origine sans délai. Afin de respecter ce souhait, des billets d'avion leur ont donc été fournis et le rapatriement a été effectué sans incident. Le GRETA estime que les victimes qui sont rapatriées devraient bénéficier d'un certain nombre de mesures d'assistance, notamment afin de s'assurer que le retour se fait de manière sûre et qu'il n'y a pas de risque de revictimisation dans le pays d'origine.

137. **Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures afin de :**

- **s'assurer que le retour des victimes de la traite s'effectue dans le respect des droits, de la sécurité et la dignité de la personne, ce qui suppose une protection contre les représailles et la re-victimisation ;**
- **développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite pour s'assurer qu'il est procédé à une évaluation des risques fiable, que le retour est sûr et qu'une réintégration efficace a lieu.**

4. Mise en œuvre par le Luxembourg des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

138. Selon l'article 18 de la Convention, les Parties sont tenues de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes constitutifs de la traite lorsqu'ils ont été commis intentionnellement. De plus, la Convention impose aux Parties d'envisager de prendre des mesures pour incriminer le fait d'utiliser les services qui font l'objet de l'exploitation, en sachant que la personne concernée est victime de la traite (article 19). Fabriquer des documents de voyage ou d'identité frauduleux, les soustraire, les altérer ou les détruire, ainsi que les procurer ou les fournir, sont des actes auxquels il faut aussi conférer le caractère d'infraction pénale, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite (article 20).

139. La définition de la traite retenue dans l'article 382-1 du code pénal luxembourgeois a déjà été citée au paragraphe 35. L'infraction est punie d'une peine d'emprisonnement de trois à cinq ans et d'une amende de 10 000 à 50 000 euros.

140. Constituent des circonstances aggravantes punies de peines de réclusion de cinq à 10 ans et d'amendes de 50 000 à 100 000 euros les cas suivants : la mise en danger délibérée de la vie de la victime, l'abus de la situation particulièrement vulnérable de la victime (situation administrative illégale ou précaire, situation sociale précaire, état de grossesse, maladie, handicap physique ou mental), l'usage de la menace de recours ou le recours à la force ou à la contrainte par enlèvement, fraude, tromperie, l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur la victime, le trafiquant est un ascendant légitime, naturel ou adoptif de la victime ou une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, ou l'infraction est le fait d'un officier ou d'un fonctionnaire public, d'un dépositaire ou d'un agent de la force publique agissant à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (article 382-2 (1) 1 à 6).

141. Lorsque l'infraction a été commise à l'encontre d'un mineur, elle est punie d'une peine d'emprisonnement de 10 à 15 ans et d'une amende de 100 000 à 150 000 euros (article 382-1 (2) 3). Parmi les autres circonstances aggravantes punies de la même façon figurent : le recours à la violence, le fait que l'infraction soit commise par une association de malfaiteurs ou une organisation criminelle, le recours à la torture, ou le fait que l'infraction ait entraîné la mort de la victime sans l'intention de la donner (article 382-2 (2) 1 à 6).

142. S'agissant de la complicité, selon l'article 66 du code pénal, sont punis comme co-auteurs d'un crime ceux qui ont coopéré directement à son exécution, ceux dont l'assistance a permis l'infraction, et ceux qui ont provoqué le crime par dons, promesses, abus d'autorité ou de pouvoir, de machinations ou artifices coupables. Par ailleurs, l'article 67 prévoit que sont punis comme complices d'un crime ceux qui ont donné des instructions pour le commettre, ceux qui ont procuré des armes, des instruments ou tout autre moyen qui a servi au crime en sachant qu'ils devaient y servir et ceux qui ont, en connaissance de cause, aidé ou assisté l'auteur ou les auteurs du crime dans les faits qui l'ont préparé ou facilité, ou dans ceux qui l'ont consommé. En vertu de cet article, ceux qui ont utilisé les services d'une victime en connaissance de cause sont donc complice de l'infraction.

143. Quant à la responsabilité des personnes morales, l'article 34 du code pénal prévoit que lorsqu'un crime est commis au nom et dans l'intérêt d'une personne morale par un de ses organes légaux ou par un ou plusieurs de ses dirigeants de droit ou de fait, la personne morale peut être déclarée pénalement responsable et encourir les peines prévues aux articles 35 à 38 (amendes, confiscation, exclusion de la participation à des marchés publics, dissolution). Ces dispositions s'appliquent à toutes les personnes morales à l'exception de l'État et des communes.

144. Il n'existe pas en droit luxembourgeois d'infraction spécifique sur 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 et dans le but de permettre la traite. Les autorités font valoir que cela pourrait être poursuivi et puni par le biais d'infraction de droit commun comme par exemple le vol, la destruction d'objets mobiliers, l'abus de confiance ou l'extorsion. Le GRETA note toutefois que les infractions de droit commun sont très générales par rapport aux situations énoncées à l'article 20 (c) de la Convention. Les documents de voyage et d'identité constituent des instruments importants dans le cadre de la traite transnationale. Souvent de faux documents sont utilisés pour faire transiter et entrer les victimes dans les pays où elles seront exploitées. Dès lors, l'identification de filières de faux documents peut permettre de mettre au jour les réseaux criminels qui pratiquent la traite des êtres humains. **Le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à 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.**

145. S'agissant de la prise en compte de condamnations antérieures dans d'autres États parties, l'article 57-4 du code pénal prévoit que les règles établies pour la récidive seront appliquées en cas de condamnation antérieure ayant acquis autorité de la chose jugée prononcée dans un autre État membre de l'Union européenne contre la même personne pour des faits différents. La condamnation antérieure est prise en compte dans la mesure où les effets juridiques attachés à cette condamnation sont équivalents à ceux qui sont attachés à une condamnation nationale antérieure. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les juges apprécient souverainement comment prendre en compte les éventuelles condamnations antérieures, notamment lorsqu'elles résultent de juridictions d'États parties à la Convention qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

b. Non-sanction des victimes de la traite

146. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

147. L'article 71-2 du code pénal luxembourgeois prévoit que la victime d'une infraction de traite telle que définie aux articles 382-1 et 382-2 du code pénal ne sera pas considérée pénalement responsable pour les activités illicites auxquelles elle prend part sous la contrainte. Le GRETA note à cet égard que le fait qu'une victime soit obligée de commettre un crime ou un délit constitue l'un des motifs d'exploitation prévu par la définition de la traite des êtres humains retenue dans l'article 382-1 du code pénal (voir paragraphe 37). Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'il n'y avait pas encore eu d'exemple de l'application de l'article 71-2 du code pénal en faveur d'une victime de la traite.

148. Le GRETA encourage les autorités luxembourgeoises à attirer l'attention dans les programmes de formation à la traite, notamment à destination de la police, des procureurs et des juges, sur la disposition du code pénal prévoyant la non-responsabilité des victimes de la traite pour les activités illicites auxquelles elles ont été contraintes de participer.

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

149. L'un des objectifs de la Convention est d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite (article 1(1)(b)). Dans ce contexte, les Parties doivent coopérer dans le cadre des investigations ou des procédures pénales (article 32). De plus, la Convention précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes, et que les associations ou ONG qui ont pour objectif de lutter contre la traite ou de protéger les droits humains doivent pouvoir assister et soutenir la victime durant la procédure pénale, dans les conditions prévues par le droit interne et avec le consentement de la victime (article 27).

150. Le droit luxembourgeois prévoit que la procédure judiciaire peut être déclenchée aussi bien *ex officio* par les magistrats ou fonctionnaires auxquels l'action publique est confiée par la loi que par la victime (article 1^{er} du code d'instruction criminelle). L'action civile peut être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique. Elle peut également l'être séparément mais son exercice sera suspendu tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique (article 3 du même code).

151. L'article 3-1 du code d'instruction criminelle prévoit que les ONG peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens d'un certain nombre d'articles du code pénal dont l'article 382-1 relatif à l'infraction de traite des êtres humains et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre. Cela leur est ouvert même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel ou moral et même si l'intérêt collectif coïncide avec l'intérêt social dont la défense relève du ministère public. Dans le cas d'un certain nombre d'infractions, dont celle de traite, les victimes doivent déclarer expressément et par écrit ne pas s'opposer à ce que l'ONG exerce par voie principale les droits reconnus à la partie civile. **Le GRETA se félicite de la possibilité pour les ONG de pouvoir se porter partie civile dans les affaires de traite.**

152. Comme expliqué précédemment, la Section crime organisée est compétente en matière de traite au sein du Service de police judiciaire. C'est à celle-ci qu'il incombe d'identifier les victimes et de mener les enquêtes.

153. Les autorités ont indiqué un certain nombre de techniques spéciales d'enquête auxquelles la police peut recourir sur décision du procureur d'État ou du juge d'instruction, dans les cas de traite en bande organisée ou non, telles que des écoutes téléphoniques, surveillance ou infiltration, y compris par un service de police étranger (par le biais de commissions rogatoires internationales), sonorisation dans des lieux privés (articles 48-12 et suivants du code d'instruction criminelle). **Le GRETA salue la possibilité de recourir à des techniques d'enquête spéciales prévue par la législation luxembourgeoise et, faisant référence à la Recommandation Rec(2005)10 relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves, y compris des actes de terrorisme, rappelle l'importance que revêtent ces techniques pour la conduite efficace des enquêtes.**

154. Le GRETA note que des confiscations ont été ordonnées dans des affaires de traite. Les autorités ont indiqué que la police avait été sensibilisée aux saisies des avoirs (immobiliers et mobiliers) ou des saisies par équivalence, lorsqu'il n'est pas établi que les avoirs proviennent de la traite mais qu'ils correspondent au montant estimé, sur ordre du juge d'instruction. Par ailleurs, le GRETA note les sanctions se traduisant par la fermeture d'établissements servant de façade à des pratiques de traite. **Il salue à la fois le recours à la saisie, suivie de confiscation, des avoirs résultant de la traite ainsi que la dissolution d'établissements ayant servi à la traite.**

155. S'agissant des poursuites pénales, les autorités ont fait état de 15 instructions en cours dans lesquelles l'infraction de traite a été invoquée (12 affaires en matière d'exploitation sexuelle, deux affaires d'exploitation par le travail et une affaire dans laquelle la victime était poussée à commettre des infractions). Depuis la création de l'infraction de traite, il y a eu cinq condamnations en 2009, assorties de peines de prison allant de deux à quatre ans, d'une confiscation et d'une fermeture d'établissement, cinq condamnations en 2010, assorties de peines de prison allant de 15 mois avec sursis à quatre ans, de trois confiscations et d'une fermeture d'établissement, et en 2011 de huit condamnations, assorties de peines de prison allant d'un à cinq ans, deux confiscations et une fermeture d'établissement. En 2012, les autorités ont fait état d'une affaire en délibéré en décembre 2012 et trois condamnations (dont deux qui n'étaient pas encore définitives).

156. Le GRETA relève que les condamnations prononcées sont souvent inférieures à ce que prévoit les articles 382-1 et suivants du code pénal pour les infractions de traite avec ou sans circonstances aggravantes. Les autorités ont fait valoir qu'il était possible de prendre en compte des circonstances atténuantes, comme l'absence d'un antécédent judiciaire, pour descendre en deçà des seuils fixés par le code pénal. Le GRETA note que dans une décision ayant donné lieu à une condamnation à 15 mois d'emprisonnement avec sursis la situation des victimes n'avait pas été examinée en détail car l'infraction avait été caractérisée par le recrutement aux fins d'exploitation sexuelle sans que la circonstance aggravante des moyens ne soit soulevée (voir paragraphe 38). Le GRETA s'interroge sur le caractère dissuasif de telles condamnations, notamment lorsque le sursis s'applique à l'ensemble de la peine, pour une infraction qui, comme il le rappelle, engendre une grave violation des droits fondamentaux de la victime. Le GRETA souligne la nécessité de distinguer s'il s'agit effectivement d'une infraction de traite ou bien d'une autre infraction lorsqu'aucun moyen n'est relevé.

157. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient faire en sorte que les infractions qualifiées de traite donnent lieu à des condamnations proportionnées et dissuasives et, pour ce faire, qu'elles devraient s'assurer que la formation à la traite des magistrats (procureurs et juges) soit renforcée.

d. Protection des victimes et des témoins

158. En vertu de l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures pour assurer une protection effective et appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment pendant et après les enquêtes et les poursuites à l'encontre des auteurs. Cette protection, qui peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.), doit être apportée aux victimes de la traite, aux personnes qui donnent des informations sur la traite ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites, aux témoins qui font une déposition et, si nécessaire, aux membres de la famille des personnes susmentionnées. De plus, l'article 30 de la Convention comporte une disposition qui oblige les Parties à prendre des mesures pour protéger la vie privée des victimes et leur identité, et pour assurer leur sécurité et leur protection contre l'intimidation durant la procédure judiciaire, y compris des mesures de protection spécifiques lorsqu'il s'agit d'enfants.

159. Selon l'article 8 de la loi sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains, la police et les ONG doivent collaborer afin d'assurer une protection effective des victimes contre les représailles ou intimidations, notamment durant le délai de réflexion, au cours de l'enquête, des poursuites et des procédures judiciaires à l'encontre des auteurs. Il n'existe pas de programme de protection des témoins ou victimes à proprement parler au Luxembourg et les mesures de protection ne sont pas décrites en droit interne.

160. Les dépositions anonymes ne sont par exemple pas possible à l'heure actuelle. Le changement d'identité n'est pas actuellement prévu en droit luxembourgeois non plus. Comme prévu dans le code d'instruction criminelle, l'audition d'un témoin ainsi que de tout mineur peut faire l'objet d'enregistrement sonore ou audiovisuel, sur autorisation du procureur d'État ou du juge d'instruction, après consentement du témoin ou du mineur (ou de son représentant légal). Cette procédure n'est pas prévue devant une juridiction de jugement. Dans le cadre de la traite, le recours à des moyens techniques permettant l'audition du témoin à distance ou des procédés techniques permettant de rendre la voix non identifiable n'est pas non plus prévu par la législation luxembourgeoise.

161. Dans la pratique, le service de police judiciaire collabore au cas par cas avec la police allemande lorsqu'un déplacement d'une victime hors du Luxembourg s'avère nécessaire à sa protection. Le GRETA note que les victimes bénéficient alors du programme de protection allemand en vertu d'un accord avec les autorités allemandes et l'autorité d'un procureur luxembourgeois. Les autorités ont néanmoins fait état de mesures pratiques qui peuvent être prises dans les autres cas pour protéger l'intégrité physique des victimes et témoins, quelle que soit leur nationalité, en indiquant qu'une approche pragmatique était préférée. La police dispose d'un article budgétaire de 10 000 euros par an pour la protection physique.

162. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre toutes les mesures nécessaire 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.

5. Conclusions

163. Le GRETA salue les dispositions prises par les autorités luxembourgeoises pour combattre la traite. Il note que le cadre législatif en matière de lutte contre la traite, notamment quant à la définition, à l'assistance, au délai de rétablissement et de réflexion, au titre de séjour et au principe de non-sanction, est d'une manière générale satisfaisant. Néanmoins, les autorités devraient s'assurer de sa pleine application en pratique dans l'optique de la meilleure protection possible des victimes de la traite.

164. Le GRETA note la coordination entre autorités publiques dans le cadre du Comité interministériel « Traite », auquel va succéder le Comité de suivi de lutte contre la traite, qui impliquera la société civile. En revanche, les autorités luxembourgeoises devraient adopter un plan d'action ou une stratégie couvrant toutes les formes de traite et privilégiant une approche centrée sur les victimes et leurs droits fondamentaux.

165. Il est, en outre, nécessaire de sensibiliser le grand public et d'agir sur la demande en soulignant la grave violation des droits fondamentaux des victimes qu'engendre la traite, qu'elle soit aux fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation par le travail ou autres, et en mettant en exergue les sanctions encourues en cas de recours aux services d'une victime de la traite en connaissance de cause.

166. L'identification et l'assistance des victimes de la traite ne doivent pas être liées à l'engagement ou la continuation de poursuites. Il faut, en outre, que le Luxembourg adopte une approche multidisciplinaire de l'identification, en y associant formellement d'autres acteurs de terrain que la police, notamment les ONG spécialisées. L'inspection du travail doit être aussi directement impliquée afin qu'une plus grande attention soit portée aux risques de traite aux fins d'exploitation par le travail au Luxembourg. Face au développement récent de la mendicité au Luxembourg, il revient aux autorités de mieux détecter et identifier les potentielles victimes de traite aux fins de mendicité forcée.

167. Il est aussi important que toute victime identifiée soit systématiquement informée de l'assistance à laquelle elle a droit en tant que victime de la traite et puisse en bénéficier auprès des ONG spécialisées en étant dirigées vers elles.

168. Une identification et une assistance particulières aux enfants victimes de la traite devrait être adoptée en prenant en compte la spécificité et la complexité de la situation des enfants victimes de la traite, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

169. La possibilité d'obtenir une indemnisation est cruciale pour les victimes. Aussi, les autorités luxembourgeoises devraient-elles assurer un bon accès à la Commission d'indemnisation à l'ensemble des victimes de la traite lorsqu'elles n'ont pu obtenir cette indemnisation des trafiquants dans le cadre de la procédure pénale.

170. Les formations des magistrats relatives à la traite doivent intégrer explicitement le fait qu'il s'agit de sanctionner une grave violation des droits fondamentaux de la victime afin que les peines imposées aux trafiquants soient à la fois dissuasives et proportionnées.

171. Enfin, les victimes se trouvant souvent vulnérables aux intimidations et représailles des trafiquants et des réseaux, les autorités luxembourgeoises devraient rendre possible et prendre toutes les mesures de protection qui s'imposent avant, pendant et après la procédure judiciaire.

172. Le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention et espère poursuivre sa bonne coopération avec elles en vue d'atteindre les objectifs de la Convention.

Annexe I : Liste des propositions du GRETA

Approche globale et coordination

1. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à renforcer leur action en matière de lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail et, pour cela, la concertation entre acteurs publics concernés.
2. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à adopter, en consultation avec la société civile, un plan d'action ou une stratégie d'action publique portant spécifiquement sur la lutte contre la traite des êtres humains et couvrant les différents types d'exploitation.

Formation des professionnels concernés

3. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient faire en sorte que tous les professionnels concernés suivent périodiquement des formations, afin d'améliorer la détection des victimes potentielles de la traite, l'identification des victimes et l'aide qui leur est apportée et les procédures d'indemnisation. Ces formations devraient être destinées aux membres des forces de l'ordre, aux magistrats (juges et procureurs), aux inspecteurs du travail, aux avocats, au personnel travaillant dans les foyers pour victimes de la traite, aux personnels impliqués dans l'aide sociale à l'enfance, aux travailleurs sociaux, au personnel travaillant dans les centres d'accueil des réfugiés et le centre de rétention pour migrants en situation irrégulière, au personnel diplomatique et consulaire, aux professionnels de santé ainsi qu'au personnel des organisations syndicales.

Collecte de données et recherches

4. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques de lutte contre la traite, à rendre opérationnel un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou destination, etc.). La mise en place de ce système devra s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.
5. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient mener et soutenir des travaux de recherche sur les questions liées à la traite, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite. Parmi les domaines pour lesquels une recherche approfondie est nécessaire figurent la traite aux fins d'exploitation par le travail (notamment les secteurs du bâtiment, de la restauration et du travail domestique) et la traite des enfants.

Coopération internationale

6. Le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à continuer de développer la coopération internationale en vue de prévenir la traite, d'assister les victimes de la traite et de poursuivre les trafiquants, y compris en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dans les pays d'origine et de transit.

Actions de sensibilisation et mesures destinées à décourager la demande

7. Le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à s'assurer sans délai que les ONG se voient accorder un agrément relatif à la traite leur permettant d'étendre leur action à la sensibilisation contre la traite.
8. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient 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.

9. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises gagneraient à mettre davantage en avant les sanctions encourues par les personnes utilisant les services d'une personne en sachant que celle-ci est victime de la traite comme coauteur ou complice de l'infraction de traite conformément au code pénal. Elles pourraient, par exemple, inclure cet aspect dans toute campagne d'information sur la traite, en particulier dans les secteurs à risque (prostitution, cabaret, restauration, bâtiment, travail domestique, etc.).

10. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient poursuivre ses efforts visant à décourager la demande de services fournis par des victimes de tout type de traite, notamment dans les secteurs à risque.

Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures permettant les migrations légales

11. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient accentuer leurs efforts pour :

- instaurer une « check list » destinée à faciliter la détection des risques de traite dans le cadre de la procédure de demande et de traitement de visas ;
- dispenser une formation régulière aux personnels impliqués dans la délivrance des visas et titres de séjour afin d'améliorer leur capacité à détecter les victimes potentielles de la traite ;
- fournir des informations aux étrangers envisageant de se rendre au Luxembourg et appartenant à des groupes vulnérables, y compris les employés domestiques et notamment ceux des foyers diplomatiques, dans une langue qu'ils comprennent, afin de les mettre en garde contre les risques de traite, de les renseigner sur les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils et de leur donner des informations sur leurs droits.

Identification des victimes de la traite des êtres humains

12. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à :

- s'assurer que l'identification des victimes présumées ne dépend pas de l'engagement ou de la continuation de poursuites pénales ;
- adopter une approche multidisciplinaire pour l'identification des victimes de la traite en formalisant le rôle et l'apport des ONG spécialisées et en impliquant d'autres acteurs pertinents, tels que les inspecteurs du travail ;
- développer des outils (guides, indicateurs etc.) permettant aux différents acteurs concernés, y compris les ONG, d'identifier des victimes de la traite et ainsi de formaliser et coordonner les efforts pour améliorer la détection et l'identification des victimes de traite ;
- accorder une attention particulière à l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail, notamment par une meilleure détection proactive par l'inspection du travail ;
- veiller tout particulièrement à l'identification des enfants victimes de la traite et adopter pour ce faire des outils et une procédure adaptés à leur situation particulière conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- assurer une formation adéquate de tous les acteurs impliqués dans le processus d'identification ;
- prendre des mesures afin d'améliorer l'identification des victimes de traite aux fins de mendicité forcée, notamment les enfants.

Assistance aux victimes

13. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à :
- ne pas lier l'assistance offerte aux victimes au fait que des poursuites pénales soient engagées ou en cours ;
 - s'assurer que toute victime détectée a accès à l'assistance fournie par les ONG spécialisées ;
 - prévoir la conclusion de conventions avec les ONG spécifiquement sur la traite afin de pérenniser l'assistance aux victimes de la traite et faciliter l'action des ONG en faveur de toutes les victimes (femmes, hommes et enfants) ;
 - permettre l'accès au marché du travail et à la formation des victimes originaires de pays tiers qui se trouvent en situation régulière sur le territoire ;
 - prévoir une assistance spécifique pour les enfants victimes de la traite qui prenne en compte les spécificités de leur situation.

Délai de rétablissement et de réflexion

14. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à veiller, conformément aux obligations découlant de l'article 13 de la Convention, à ce que toutes les victimes éventuelles de la traite se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion et toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant ce délai. Les agents qui procèdent à l'identification devraient recevoir des instructions soulignant clairement la nécessité de proposer un délai de rétablissement et de réflexion tel qu'il est défini dans la Convention, c'est-à-dire de ne pas le faire dépendre de la coopération des victimes et de le proposer aux victimes avant qu'elles aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs.

Permis de séjour

15. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à veiller à ce que les victimes de la traite bénéficient pleinement du droit de se voir accorder un permis de séjour conformément à l'article 14 de la Convention.

Indemnisation et recours

16. Le GRETA considère qu'il serait important d'ajouter l'article 382-1 au rang des articles qui prévoit une présomption d'atteinte à l'intégrité physique ou mentale et qui dispense d'établir une incapacité.

17. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à assurer l'accès à une indemnisation aux victimes de la traite qui ne sont pas ressortissantes de l'UE

18. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient s'assurer que les victimes et ceux qui les assistent sont pleinement informés des possibilités d'indemnisation existant en droit interne (y compris devant la Commission d'indemnisation) et que la formation à la traite des êtres humains des personnels concernés (police, procureurs et juges) inclut le volet de l'indemnisation des victimes.

Rapatriement et retour des victimes

19. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures afin de :
- s'assurer que le retour des victimes de la traite s'effectue dans le respect des droits, de la sécurité et la dignité de la personne, ce qui suppose une protection contre les représailles et la re-victimisation ;

- développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite pour s'assurer qu'il est procédé à une évaluation des risques fiable, que le retour est sûr et qu'une réintégration efficace a lieu.

Droit pénal matériel

20. Le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à 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.

Non-sanction des victimes de la traite

21. Le GRETA encourage les autorités luxembourgeoises à attirer l'attention dans les programmes de formation à la traite, notamment à destination de la police, des procureurs et des juges, sur la disposition du code pénal prévoyant la non-responsabilité des victimes de la traite pour les activités illicites auxquelles elles ont été contraintes de participer.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

22. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient faire en sorte que les infractions qualifiées de traite donnent lieu à des condamnations proportionnées et dissuasives et, pour ce faire, qu'elles devraient s'assurer que la formation à la traite des magistrats (procureurs et juges) soit renforcée.

Protection des victimes et des témoins

23. Le GRETA exhorte les 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.

Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- Ministère de la Justice
 - Secrétariat général
 - Direction des Affaires pénales et judiciaires
- Ministère de l'Égalité des chances
- Ministère de l'Intérieur
 - Premier conseiller de Gouvernement en matière de sécurité intérieure
- Service de Police judiciaire
 - Direction
 - Section crime organisé
 - Section police des étrangers
- Ministère des Affaires étrangères
 - Direction de l'immigration (Service des étrangers, Service des réfugiés, Service retour, Service juridique)
- Ministère de la Famille et de l'Intégration
 - Division famille, enfant et jeunesse
- Ministère de la Santé
 - Service juridique
- Ministère public (Parquet général, ministère public de Luxembourg et Diekirch, Service d'aide aux victimes)
- Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, Juge d'instruction directeur
- Inspection du travail et des mines (ITM)
- Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)
- La Médiateure
- La Présidente de l'Ombuds-comité pour les droits de l'enfant
- Commission consultative des droits de l'homme
- Députés de la Chambre des députés (Commission juridique, Commission de la famille, de la jeunesse et de l'égalité des chances)

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Organisations non gouvernementales

- Femmes en détresse asbl (FED)
- Fondation Maison de la Porte Ouverte (FMPO)
- Croix Rouge Luxembourg
- ECPAT Luxembourg

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation au Luxembourg

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités luxembourgeoises sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités luxembourgeoises le 22 novembre 2013 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités luxembourgeoises, reçus le 2 janvier 2014 se trouvent ci-après (les annexes mentionnées dans les commentaires peuvent être communiquées par le Secrétariat de la Convention).



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice

**Conseil de l'Europe
Secrétariat Général
Direction Générale Droits de l'Homme et
Etat de Droit**

**Secrétaire exécutive de la Convention du
Conseil de l'Europe sur la lutte contre la
traite des êtres humains**

F-67075 Strasbourg CEDEX

Luxembourg, le 2 janvier 2014

V.réf. : DG-I/PN/GD/mc

Madame Nestorova,

Je me réfère à votre courrier du 22 novembre 2013 valant transmission du rapport final rédigé par le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) sur la mise en œuvre de la Convention par le Luxembourg.

Dans le prèdit courrier vous nous avez accordé un délai prolongé jusqu'au 6 janvier 2014 afin de fournir des éventuels commentaires finaux.

Je tiens à vous remercier pour ce moratoire nous accordé, délai qui nous a permis de soumettre le rapport aux membres de notre comité inter-ministériel pour avis.

C'est à ce titre donc que je vous adresse par la présente les commentaires finaux du Luxembourg à publier ensemble avec le rapport final du GRETA.

Veillez agréer, Madame Nestorova, l'assurance de mes sentiments distingués et mes meilleurs vœux pour 2014.

Pour le Ministre de la Justice

Marie-Anne KETTER

Premier Conseiller de Gouvernement

Annexes :

Annexe 1 : Loi du 31 mai 1999 visant à renforcer les mesures contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants et portant modification du Code pénal et du Code d'Instruction Criminelle

Annexe 2 : Arrêt anonymisé de la Cour d'Appel de Luxembourg du 22 octobre 2013

Annexe 3 : Extrait du plan d'action du nouveau gouvernement luxembourgeois décembre 2013

Commentaires quant au rapport final 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

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains au Luxembourg

3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Comité interministériel « Traite » (page 11)

En vertu du projet de règlement grand-ducal relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, le Comité susvisé sera donc remplacé par le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains et le cercle d'acteurs sera élargi par un représentant du Ministère de la Santé, du Ministère du Travail et de l'Emploi, du Ministère des Classes moyennes, de l'Inspection du travail et des mines, de l'OLAI (Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration), des services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains et un représentant des gestionnaires de ces services.

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention

a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains (page 15)

§32 : La jurisprudence invoquée reste une jurisprudence isolée. En effet, la cour d'appel est revenue sur cette exigence d'une privation des droits fondamentaux et a déclaré que cette exigence ne soit pas donnée pour l'application de l'article 382-1 sur la traite des êtres humains (annexe 2).

b. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale (page 18)

§50 : Un nouveau plan d'action a été établi par le nouveau gouvernement luxembourgeois suite aux élections du 20 octobre 2013 et il a fixé ce qui suit (annexe 3) :

« Toute forme de traite d'êtres humains sera combattue par les moyens appropriés : lois, campagnes d'information, aides à la victime, coopération européenne contre les réseaux de la criminalité organisée.

Il convient de renforcer les aides pour permettre aux concernées et concernés de sortir de la prostitution (via Streetwork, « programmes EXIT » et autres) et de soutenir la plate-forme de collaboration des différents intervenants (Ministère de l'égalité entre femmes et hommes, police, parquet, encadrement social, et autres).

Le Gouvernement engagera un débat de consultation sur le phénomène de la prostitution au Luxembourg sur base d'un état des lieux à réaliser.

Les programmes d'éducation sexuelle et affective doivent se baser sur l'égalité et le respect réciproque entre femmes et hommes.

Le Gouvernement élaborera un cadre légal pour la prostitution non forcée qui mettra l'accent sur l'aide aux prostitué(e)s afin de les sauvegarder de l'illégalité.

Le Gouvernement s'investira pour la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe, dite Convention d'Istanbul, sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes (mariages forcés, les crimes d'honneur, mutilations génitales) et encouragera une politique pluridisciplinaire contre la traite des êtres humains. »

3. Mise en œuvre par le Luxembourg des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

a. Identification des victimes de la traite des êtres humains (page 25)

§91 : Les victimes potentielles n'ont pas été déplacées hors du Luxembourg. En fait elles sont retournées de plein gré en Ukraine étant donné qu'elles n'avaient plus d'habitation, ni de travail payé. Les autorités luxembourgeoises ont eu connaissance des événements quelques mois plus tard seulement, par le biais d'un avocat représentant ces victimes.

b. Assistance aux victimes (page 29)

§100 : La police oriente les victimes de manière systématique vers les ONG, sauf en cas de mise en danger de l'intégrité physique de la victime.

La police informe également systématiquement les victimes sur l'assistance à laquelle elles ont droit. Cette obligation est ancrée dans la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains.

4. Mise en œuvre par le Luxembourg des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural (page 38)

§156 et 157 : Il y a lieu de différencier entre le réquisitoire du Parquet et le jugement qui intervient par la suite. En effet, les circonstances aggravantes sont toujours libellées par le Parquet qui par ailleurs requiert toujours des peines d'emprisonnement subséquentes.

Le Parquet reçoit des formations et est sensibilisé.
