



**Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Avis

sur

1. le 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

2. le projet de règlement grand-ducal portant

(1) modification du règlement grand-ducal du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants ;

(2) exécution de l'article 2, paragraphes (1) point a) et (2) et (4) et de l'article 10 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile

Avis 01/2014

I. Introduction

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la CCDH a été saisie en octobre 2013 pour avis de deux projets de règlements relatifs à la traite :

1. le 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 (demande émanant du Ministère de la Justice)

2. le projet de règlement grand-ducal portant (1) modification du règlement grand-ducal du 19 mars 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants ;(2) exécution de l'article 2, paragraphes (1) point a) et (2) et (4) et de l'article 10 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile (Ministère de l'Égalité des chances)

La CCDH a décidé de traiter les 2 projets de règlement dans un même avis alors qu'ils tendent tous les deux à l'application de la même loi de base.

Dans ce cadre la CCDH tient à rappeler son avis du 16 mars 2009 sur le projet de loi n°5874 portant sur l'assistance et la protection de la traite des êtres humains et son avis publié en juillet 2013 portant sur le projet de loi n°6562 visant à transposer la directive 2011/36/UE relative à la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI.

II. Projet de règlement grand-ducal « agrément pour gestionnaires de services pour filles, femmes et femmes avec enfants »

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 2 qu'en vue de leur rétablissement physique, psychique et social, les victimes se voient accorder, entre autres, un hébergement, une assistance sociale et socio-éducative, une assistance matérielle et financière, et une assistance médicale, psychologique ou thérapeutique, selon leurs besoins.

Le paragraphe (4) du même article prévoit qu'un règlement grand-ducal précise les conditions et détermine les modalités d'application des différents types d'aide cités et plus particulièrement de l'assistance financière.

La CCDH, au lieu de faire une analyse article par article du projet soumis, a décidé de traiter les différents thèmes abordés par le projet de règlement.

Remarque préliminaire : le projet sous examen propose de profiter de la modification du règlement grand-ducal concernant l'agrément pour faire un toilettage général de terminologie. Cet exercice, par le recours à des termes soi-disant neutres, mettrait sous une même enseigne des services accueillant des personnes victimes de violence conjugale, des services conseillant des personnes acteurs de violence conjugale, des services d'hébergement et des services de formation. Est-ce que telle démarche correspond à l'esprit de la Directive ? La CCDH conseille de ne pas faire cet amalgame et d'introduire un agrément spécifique pour les services prenant en charge des victimes de la traite.

1. Liste des services d'assistance aux victimes de la traite

En ce qui concerne l'encadrement des victimes de la traite, l'exposé des motifs du projet précise que « du point de vue procédural, chaque gestionnaire intéressé à prendre en charge des victimes de la traite des êtres humains pourra demander une extension de son agrément existant auprès de son ministère de tutelle ».

L'exposé des motifs prévoit encore que « chaque ministère établira et maintiendra à jour une liste des organismes ainsi agréés et tombant sous son champ d'action. Lors de chaque mise à jour de la liste, il transmettra copie de celle-ci à la police, qui décidera au cas par cas vers où orienter une victime identifiée, aux coordinateurs des services agréés en matière de traite ainsi qu'au Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, fonctionnant sous la tutelle du ministère de la Justice ».

La CCDH a salué la collaboration entre la police et les services d'assistance. Le rôle de la police est celui d'orienter la victime de la traite vers un service d'assistance, le rôle de ce dernier est de pouvoir apprécier quel organisme sera le plus approprié pour fournir une assistance à la personne. La CCDH trouve la formule « la police décidera au cas par cas vers où orienter » inapproprié puisqu'elle introduit une confusion des rôles impartis aux divers acteurs.

Les différents services d'accueil sont compétents pour pouvoir juger si une victime a besoin d'encadrement, respectivement quel organisme est le mieux outillé pour rencontrer ce besoin.

Dans ce contexte, il y a lieu de citer l'article 6 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile qui prévoit que « lorsque la Police dispose d'indices qu'une personne est victime, elle en prévient dans les meilleurs délais un service d'assistance et met celui-ci en mesure de prendre contact avec elle dans le plus court délai ».

La CCDH s'exprime pour une mise en contact systématique des services d'assistance par les services de la police.

2. Bénéfice des mesures d'assistance

En ce qui concerne le bénéfice des mesures d'assistance, l'article 3 alinéa (2) prévoit qu' « afin de pouvoir bénéficier des mesures d'assistance mentionnées à l'alinéa (1), les victimes doivent obligatoirement se faire assister par un service agréé d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains, dénommé ci-après « service agréé ». »

Or, selon l'alinéa (1) de l'article 3, les mesures d'assistance incluent « un hébergement, une assistance sociale et socio-éducative, une assistance matérielle et financière, une assistance médicale, psychologique ou thérapeutique ».

Selon la CCDH, il rentre dans les compétences des services d'assistance de définir, ensemble avec la victime, les mesures d'assistance requises ainsi que les modalités pratiques de celles-ci.

3. Aide financière

Concernant l'aide financière, l'alinéa (4) de l'article 3 prévoit que l'aide matérielle « est déterminée en fonction des besoins individuels de la victime par le ministre ayant délivré l'agrément, sur base d'une proposition dûment motivée du service agréé ».

La CCDH considère que la procédure proposée pour accorder l'aide financière s'avère excessivement lourde et bureaucratique. Dans la pratique des services d'assistance, l'aide accordée aux personnes se fait en fonction des besoins individuels, et en suivant pour cela des règles définies par des procédures internes. Introduire une procédure supplémentaire est superfluo. La CCDH propose de rayer cet alinéa ou au moins, de raccourcir la phrase qui deviendrait « *est déterminée en fonction des besoins individuels de la victime* ».

Ensuite, l'alinéa (4) de l'article 3 prévoit aussi que « le montant d'une éventuelle aide financière ne pourra pas dépasser le montant de l'aide sociale prévue au chapitre 3 du règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale ».

Le commentaire invoque une égalité de traitement entre les différentes catégories de personnes prises en charge par l'Etat luxembourgeois pour justifier la décision d'aligner le montant de l'aide financière à celui auquel ont droit les demandeurs de protection internationale.

Or, la CCDH estime qu'en voulant établir une égalité entre des victimes de la traite et des demandeurs de protection internationale, le projet de règlement risque de créer une inégalité entre des victimes de la traite et d'autres personnes se trouvant dans ces centres d'accueil. La CCDH se prononce pour l'abandon de cette disposition, alors qu'en pratique les services d'assistance gèrent les deniers publics dédiés à l'aide de personnes en détresse, en suivant les principes établis par la convention entre le service et l'Etat. (Voir aussi Art.8 r.g.d 19 mars 1999)

Ainsi qu'exprimé ci-dessus, les services d'aide et d'assistance offrent d'ores et déjà un accompagnement individualisé en réponse aux besoins spécifiques des personnes tout en veillant à l'égalité de traitement entre les personnes suivies. La CCDH tient à rappeler que ces services agissent dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat et dans le respect de la loi ASFT déterminant les conditions d'un agrément ministériel.

III. Projet de règlement grand-ducal « comité de suivi »

La création du comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains a été prévue par l'article 10 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de Procédure Civile.

Ce même article prévoit qu'un règlement grand-ducal précise la composition du comité de suivi et détermine son organisation, son fonctionnement ainsi que l'indemnité à allouer aux membres de la commission.

La CCDH, tout en saluant le projet de règlement qui vient exécuter l'article 10 précité, regrette le laps de temps de quatre ans entre le vote de la loi et la présentation d'un projet de règlement grand-ducal.

En référence au considérant n°6 de la Directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, qui prévoit que « les Etats membres devraient encourager et travailler en étroite collaboration avec les organisations de la société civile, et notamment les organisations non gouvernementales reconnues et actives dans le domaine concerné qui viennent en aide aux victimes de la traite (...) », la CCDH demande que les services d'assistance soient représentés avec deux membres dans le comité de suivi.

La CCDH se rallie à la remarque suivante du Conseil d'Etat : « En ce qui concerne le paragraphe 2 (1er selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat est surpris par la pléthore des représentants gouvernementaux et il s'interroge sur l'efficacité du travail d'un comité de quinze membres. » et estime par conséquent que la liste des membres doit être réexaminée avec un œil critique en vue d'assurer, à la fois, une représentation suffisante des différents acteurs, mais aussi le bon fonctionnement pratique dudit comité.