



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

Avis

sur

**le projet de loi 7521 portant approbation du Protocole P029 de
l'Organisation internationale du Travail relatif à la Convention sur le
travail forcé**

Avis 03/2020

I. Remarques préliminaires

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « la CCDH »), la CCDH a décidé de s'autosaisir du projet de loi portant approbation du Protocole P029 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relatif à la Convention sur le travail forcé.

Le Protocole additionnel de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé souligne l'importance des mesures de prévention, de protection, de recours et de réparation et met l'accent sur le rôle des employeurs et des travailleurs dans la lutte contre le travail forcé.

Avec la ratification, le gouvernement luxembourgeois s'engage à s'acquitter des obligations que le Protocole contient et accepte le système de contrôle de l'OIT, au sein duquel les partenaires sociaux peuvent intervenir.

En tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains au Luxembourg, la CCDH ne peut que saluer la décision du gouvernement de rejoindre les plus de 40 pays du monde entier qui ont déjà ratifié le Protocole additionnel. Par cette ratification, le gouvernement luxembourgeois ne suit pas seulement la recommandation de la CCDH¹, mais il respecte surtout ses propres engagements.²

Alors qu'on peut lire dans l'exposé des motifs que la ratification du Protocole n'entraînera pas de modifications des dispositions légales luxembourgeoises, la CCDH note pourtant que le Protocole exige des Etats signataires qu'ils prennent des mesures concrètes et efficaces pour renforcer leurs efforts en matière de lutte contre le travail forcé, y inclus la traite des êtres humains et les pratiques analogues à l'esclavage. Cette ratification présente de ce fait une étape importante dans la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail.

Dans le présent avis, la CCDH tient à souligner les dispositions du Protocole qu'elle estime particulièrement importantes et de rappeler certaines de ses recommandations, déjà exprimées dans son deuxième rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2017-2018.

II. Le projet de loi

Alors que le Protocole prévoit des mesures importantes, qui font actuellement défaut dans la politique et la législation luxembourgeoise de lutte contre le travail forcé, la CCDH regrette de constater que **les auteurs du projet de loi se limitent à énumérer des mesures existantes sans mentionner d'éventuelles modifications législatives ou**

¹ CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2017-2018, novembre 2019

² Voir Plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme 2018-2019, p. 32 et Plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme 2020-2022, p. 32

autres mesures qui seraient prévues en la matière. Dans ce contexte, la CCDH se pose la question de savoir pourquoi le gouvernement a tellement tardé à élaborer un projet de loi avec un article unique qui vise à approuver un texte qui date déjà de 2014.

Le projet de loi est assorti d'un tableau de concordance entre les dispositions du Protocole et les textes légaux nationaux, qui se réfère soit à des lois existantes soit au Plan d'action national contre la traite des êtres humains adopté en décembre 2016³.

Contrairement aux auteurs du projet de loi, la CCDH estime que le **plan d'action national** contre la traite des êtres humains ne prévoit pas de mesures concrètes en matière de lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, y inclus le travail forcé. La CCDH rappelle dans ce contexte l'évaluation qu'elle avait faite dudit Plan d'action national dans son premier rapport sur la traite des êtres humains au Parlement en 2017. Elle avait indiqué que le Plan d'action est « à considérer comme un catalogue de projets basés sur de bonnes intentions, décrites de façon très vague. Il ne précise ni les moyens ni les procédures de mise en œuvre pour la réalisation des objectifs, ni la manière dont les résultats seront évalués. »⁴

III. Analyse des dispositions du Protocole

1. L'article 1^{er} paragraphe 1 du Protocole prévoit que « *tout Membre doit prendre des mesures efficaces pour [...] prévenir et éliminer l'utilisation [du travail forcé], assurer aux victimes une protection et un accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces, tels que l'indemnisation, et réprimer les auteurs de travail forcé ou obligatoire.* »

Dans ce contexte, la CCDH tient à rappeler l'importance des **sanctions effectives, proportionnées et dissuasives**. Il s'agit de reconnaître la gravité de ce crime et de la violation des droits fondamentaux de la victime, mais également d'envoyer un message clair aux trafiquants. Or, la CCDH note, qu'entre 2015 et 2018, la plupart des condamnations étaient assorties d'un sursis intégral ou partiel. De même, la CCDH regrette qu'entre 2015 et 2018, aucune fermeture d'établissement n'ait été prononcée dans des affaires de traite à des fins d'exploitation par le travail.

En ce qui concerne l'**indemnisation** des victimes, il y a lieu de constater que les montants accordés aux victimes sont souvent non seulement en dessous de leur demande, mais ne leur permettent en général pas de relancer leur vie sur des bases nouvelles et saines. La CCDH recommande dès lors aux autorités compétentes d'en analyser les raisons et d'identifier d'éventuels obstacles empêchant l'accès effectif des victimes de la traite des êtres humains à une indemnisation juste.

³ Comité de lutte contre la traite des êtres humains, Plan d'action national contre la traite des êtres humains, 2016

⁴ CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2014-2016, mars 2017

Au vu de ce qui précède, la CCDH insiste sur l'importance de la **sensibilisation et de la formation des magistrats luxembourgeois**.

2. L'article 1^{er} paragraphe 2 du Protocole prévoit que « *Tout Membre doit élaborer, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, une politique nationale et un plan d'action national visant la suppression effective et durable du travail forcé ou obligatoire, qui prévoient une action systématique de la part des autorités compétentes, lorsqu'il y a lieu en coordination avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'avec d'autres groupes intéressés* ».

La CCDH rappelle que le Plan d'action national contre la traite des êtres humains de 2016 ne prévoit pas de mesures spécifiques en matière de lutte contre le travail forcé. La CCDH invite les autorités à pallier à cette lacune dans le prochain Plan d'action national « Traite » actuellement en cours d'élaboration.

Dans ce contexte, la CCDH rappelle encore une fois sa recommandation **d'associer les organisations syndicales** à l'élaboration des actions prises pour lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail et de les inviter à intégrer le comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains.

La CCDH souligne qu'une telle approche répondrait aux exigences de l'article 6 du Protocole qui prévoit que « *Les mesures prises pour appliquer les dispositions du présent protocole et de la convention doivent être déterminées par la législation nationale ou par l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées.* »

3. S'agissant de « *l'éducation et l'information des personnes, notamment celles considérées comme particulièrement vulnérables, afin d'éviter qu'elles ne deviennent victimes de travail forcé ou obligatoire* », qui est prévue à l'article 2 a), la CCDH salue les efforts déjà entrepris, mais elle invite le gouvernement à continuer et à intensifier ces efforts.

Ainsi, la CCDH accueille favorablement le lancement de la **campagne de sensibilisation** du European Crime Prevention Network (EUCPN) qui est la première **mesure de sensibilisation s'adressant directement aux victimes de la traite des êtres humains**. Elle reste pourtant toujours en attente de la brochure de sensibilisation avec pictogrammes pour les victimes sur tous les types d'exploitation, qui est en cours d'élaboration.

Par contre, la CCDH note avec regret **l'absence de mesures spécifiques d'éducation et d'information des employeurs** qui devraient éviter qu'ils ne se trouvent impliqués dans des pratiques de travail forcé ou obligatoire (art. 2 b) du Protocole) et elle invite le gouvernement à pallier à ce manque dans les meilleurs délais.

4. Pour ce qui est **du renforcement des services de l'Inspection du travail et des mines** (ci-après « ITM »), tel que prévu à l'article 2 c) du Protocole, la CCDH salue les

efforts qui ont été entrepris ces dernières années en matière de recrutement et de formation des inspecteurs du travail de l'ITM, mais elle estime que d'importants progrès sont encore à réaliser.

Or, la CCDH est d'avis que l'ITM devrait mettre en place une stratégie de contrôle incluant la détection de victimes potentielles de la traite. Elle invite les acteurs concernés à prendre conscience et à renforcer le rôle de l'ITM dans la lutte contre la traite des êtres humains. La CCDH invite dès lors le gouvernement à **élargir le domaine de compétence de l'ITM à la constatation des infractions de traite des êtres humains.**

Alors que les auteurs du projet de loi notent que les inspecteurs du travail de l'ITM communiquent au service compétent de la Police les indices relatifs à la traite des êtres humains, la CCDH tient à rappeler que d'après les statistiques dont elle dispose, aucune victime n'a jamais été détectée par l'ITM. Voilà pourquoi, la CCDH invite les responsables de l'ITM à collecter les données statistiques sur toutes les situations où cette institution pourrait entrer en contact avec une victime potentielle de traite des êtres humains, ainsi que des signalements qui ont été faits à la police. De manière générale, la CCDH fait rappel de sa recommandation de **mettre en place un système qui permet de rassembler des données statistiques fiables et cohérentes dans tous les domaines qui concernent la traite des êtres humains.**

Finalement, la CCDH estime nécessaire d'identifier les secteurs économiques où les employés sont le plus exposés à un risque d'exploitation et de traite et d'augmenter les contrôles sur le terrain afin de permettre un travail de détection proactive de victimes.

En 2017 et 2018, les domaines particulièrement concernés étaient le secteur de la construction, le travail domestique, le transport routier et l'Horeca.

La CCDH souligne que lors de ces contrôles, il est également important de veiller aux différents facteurs de risque qui rendent une personne particulièrement vulnérable au travail forcé et à la traite des êtres humains.⁵

5. Le Protocole insiste dans son article 2 e) sur la **diligence raisonnable** dont doivent faire preuve les secteurs public et privé pour prévenir les risques de travail forcé ou obligatoire et pour y faire face.

Alors que la CCDH salue les mesures de sensibilisation et de formation en matière de traite des êtres humains, qui étaient prévues dans le Plan d'action national « Entreprises et Droits de l'Homme 2018-2019 », elle regrette de constater que l'actuel Plan d'action national, couvrant les années 2020 à 2022, ne prévoit pas de mesures spécifiques en cette matière. Dans ce contexte, la CCDH plaide en faveur d'une législation sur le devoir de diligence. Elle est d'avis qu'une législation contraignante, accompagnée de mesures volontaires, permettrait de responsabiliser les employeurs

⁵ Il s'agit par exemple des personnes en situation irrégulière, des demandeurs de protection internationale et des réfugiés, des travailleurs saisonniers, des travailleurs intérimaires ou détachés et des travailleurs domestiques. Pour plus d'informations, voir: CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2017-2018, novembre 2019, p.27-28

quant à leur obligation de prévenir les violations des droits humains, y inclus le travail forcé ou obligatoire. Dans ce même ordre d'idées, la CCDH invite le gouvernement à mettre en place un mécanisme de contrôle efficace pour s'assurer qu'il ne soutient pas, notamment à travers ses relations économiques et financières, des entreprises qui contribuent (in)volontairement aux activités de travail forcé et de traite des êtres humains. Voilà pourquoi, elle encourage le gouvernement à favoriser les entreprises qui sont engagées dans des relations commerciales éthiques.

6. En conclusion, la CCDH invite le gouvernement à **prévoir la mise en place de mesures concrètes et efficaces et l'adoption de modifications législatives nécessaires permettant le renforcement des efforts en matière de lutte contre le travail forcé, y inclus la traite des êtres humains et les pratiques analogues à l'esclavage.**