



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

*Rapporteur national sur
la traite des êtres
humains*

5^e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg

Années 2023-2024

RÉSUMÉ



Ce 5^e rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg couvre la période 2023 et 2024. Il analyse l'engagement des autorités pour lutter contre la traite et formule des recommandations. Il offre également un regard rétrospectif sur les 10 premières années du mandat de la Commission consultative de Droits de l'Homme (CCDH) en tant que rapporteur national en la matière.

1. Tendances observées en matière de traite des êtres humains

L'analyse des tendances en matière de traite s'appuie sur les données statistiques recueillies par la Police judiciaire et compilées dans un fichier Excel. Bien que ce tableau ait fait l'objet d'améliorations notables au cours des dernières années, le rapporteur est d'avis que ce système n'est pas adapté aux exigences d'un système statistique spécialisé et performant. Il s'y ajoute que ni la Police judiciaire, ni le Parquet ne sont en mesure de collecter des données désagrégées fiables sur les poursuites et condamnations. Le rapporteur recommande par conséquent de professionnaliser davantage la collecte de données, p.ex. en impliquant le STATEC dans le processus de collecte et de traitement des données statistiques sur la traite.

Entre 2023 et 2024, 152 victimes, dont 69 hommes et 83 femmes, ont été recensées, marquant une hausse par rapport à la période précédente. La tendance à la hausse des cas liés à l'exploitation dans le monde du travail se confirme, le secteur HORECA étant le secteur le plus touché, suivi de la construction. Dans le secteur HORECA, les hommes représentent 80 % des victimes. La majorité d'entre eux sont de nationalité chinoise, suivis, dans une proportion moindre pour 2023 et 2024, par des ressortissants indiens et pakistanais.

L'exploitation sexuelle, touchant majoritairement des femmes, se déroule principalement dans des appartements. Elle demeure également élevée, notamment en raison d'une affaire majeure impliquant des victimes russes et ukrainiennes forcées à la prostitution, ce qui explique aussi la forte proportion de femmes parmi les victimes. La majorité des victimes exploitées sexuellement sont originaires d'Ukraine, de Russie et de certains pays d'Amérique latine, notamment du Brésil et de la Colombie.

La plupart des victimes sont repérées par la Police et l'ITM, dont la capacité de détection continue de progresser. Cette hausse, déjà observée dans le rapport précédent, semble liée à une sensibilisation renforcée de l'ITM à la traite des êtres humains.

Par ailleurs, comme dans le précédent rapport, le rapporteur observe que le recrutement s'effectue très souvent en ligne, en particulier via les réseaux sociaux.

Concernant les auteurs de la traite, les informations de la Police restent limitées, notamment en raison du manque de coopération de certaines victimes, des menaces qu'elles subissent ou du fait que l'exploitation se déroule à l'étranger. Ces limites ne permettent d'identifier qu'un nombre restreint de tendances. Le rapporteur note que dans le secteur HORECA, les auteurs exploitent surtout des travailleurs de leur propre nationalité ou région d'origine. Il appelle toutefois à la prudence, indiquant que les données peuvent être biaisées par un ciblage inégal des contrôles. Certains secteurs moins surveillés, comme le nettoyage et l'aide à domicile, restent sous-représentés malgré une exploitation potentiellement élevée.

Ce 5^e rapport propose également une analyse de toutes les données statistiques disponibles depuis le début du mandat du rapporteur.

2. Cadre politique et juridique

La coordination des activités de lutte contre la traite des êtres humains

La collaboration entre les différents acteurs réunis au sein du Comité de suivi de la lutte contre la traite (ci-après « Comité ») est généralement évaluée positivement par ses membres. Toutefois, de nombreux projets et actions (p. ex. modifications législatives, révision du Plan d'action national, amélioration de la collecte de données statistiques) n'ont toujours pas pu être entamés, faute de ressources et de moyens pour assurer la coordination, ainsi qu'en raison de l'absence d'une volonté politique et d'une stratégie générale cohérente en matière de traite. Le rapporteur réitère dès lors sa recommandation de formaliser et de clarifier la coordination de la lutte contre la traite, notamment en créant un véritable coordinateur national, doté de personnes dédiées à plein temps et d'une certaine autonomie. En même temps, le maintien du Comité demeure essentiel pour garantir une approche multidisciplinaire et transversale, mais celui-ci devrait mieux associer la société civile, les syndicats, les experts en statistiques et le monde académique. Le rapporteur insiste aussi sur la nécessité de financer des recherches approfondies pour éclairer la stratégie et les politiques en matière de traite.

S'agissant de son propre rôle, le rapporteur recommande de lui garantir explicitement un accès à toutes les données nécessaires à l'élaboration de ses rapports, d'obtenir des retours sur ses recommandations et d'engager une réflexion sur une périodicité triennale de ses rapports.

Les développements législatifs

La nouvelle directive de l'Union européenne 2024/1712 sur la lutte contre la traite des êtres humains devra être transposée en droit national au plus tard le 15 juillet 2026. Il s'agit d'une occasion importante pour remédier à plusieurs lacunes, notamment la révision de la pénalisation de l'utilisation des services d'une victime de la traite, la création d'un mécanisme national d'orientation pour les victimes, l'élargissement de l'accès à l'assistance, la responsabilisation des personnes morales (p.ex. entreprises), l'instauration du coordinateur national précité, ainsi que l'évaluation et l'adaptation du Plan d'action national sur la traite de 2016. Le rapporteur recommande d'associer l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre la traite à l'élaboration de la loi de transposition de cette directive.

3. Domaines de la lutte contre la traite qui requièrent une attention particulière

Le rapport aborde également les multiples combats contre la traite et met en évidence les domaines problématiques qui exigent une attention particulière de la part des autorités.

Détection

Le rapporteur se félicite que davantage d'acteurs détectent désormais des victimes de la traite, signe que les formations et actions de sensibilisation ont renforcé les capacités de repérage. Il salue également l'implication continue de l'ITM dans ce processus. Il regrette toutefois que sa recommandation de conférer à l'ITM une compétence explicite en matière de lutte contre la traite n'ait toujours pas été suivie d'effets. Il réitère par ailleurs sa proposition de conférer aux agents de l'ITM la qualité d'officier de Police judiciaire, voire de trouver une solution alternative, afin d'améliorer l'efficacité des enquêtes, d'accélérer les procédures et de réduire la charge administrative de la Police judiciaire.

Le rapporteur s'étonne toutefois du faible nombre de victimes détectées par la Direction générale de l'immigration (DGI) et de l'absence totale de détections par l'Office national de l'accueil (ONA), malgré leurs contacts réguliers avec des personnes vulnérables potentiellement exposées à la traite.

Par ailleurs, afin d'améliorer la détection des victimes, le rapporteur recommande depuis plusieurs années d'élargir la hotline téléphonique du site www.helpline-violence.lu à toutes les formes de violence et de la rendre accessible 24h/24.

Identification, assistance et titres de séjour

S'agissant de l'identification officielle des victimes de la traite, actuellement réservée à la Police judiciaire, le rapporteur estime qu'il conviendrait d'envisager l'élargissement de cette compétence à d'autres acteurs sachant que c'est cette identification qui donne accès à l'aide et à l'assistance.

Le Luxembourg dispose en principe d'un dispositif d'assistance relativement complet via InfoTraite. L'engagement de certains membres du Comité traite, mais surtout du personnel d'InfoTraite et de l'équipe spécialisée de la Police, ainsi que leurs efforts constants pour proposer des solutions centrées sur les victimes, ont permis d'aider de nombreuses personnes malgré les obstacles administratifs et pratiques. Toutefois, le cadre légal actuel rend l'accès à l'assistance et aux titres de séjour trop dépendant de l'identification policière, de l'existence d'une procédure pénale et de la coopération de la victime, ce qui est contraire aux exigences européennes et internationales. Cette situation crée de l'incertitude et fragilise davantage les victimes. Des solutions plus pérennes doivent être trouvées rapidement, en particulier pour les personnes exploitées hors du Luxembourg et/ou se trouvant dans des situations ne relevant pas formellement de la traite. Enfin, les dénonciations d'exploitation par des personnes en séjour irrégulier devraient être traitées de manière confidentielle et sans risque d'éloignement du territoire.

Ressources des acteurs de première ligne

Le rapporteur constate avec satisfaction que les acteurs de première ligne ont pu bénéficier d'une augmentation de leurs ressources, ce qui montre une réelle volonté de renforcer les moyens consacrés à la lutte contre la traite tout en mettant l'accent sur la protection des victimes.

InfoTraite a vu ses ressources renforcées, mais des moyens additionnels sont encore requis pour garantir une permanence 24h/24 et un accompagnement adéquat des nouveaux arrivants et des victimes en situation instable. Le rapporteur recommande également de trouver une solution aux locaux qui sont désormais insuffisants en raison de l'augmentation du nombre de victimes et de l'extension d'InfoTraite en trois entités.

Structures d'hébergement pour victimes de la traite

Le rapporteur salue la création de structures d'hébergement spécifiques pour victimes de la traite, tout en rappelant la nécessité de proposer des prises en charge adaptées aux victimes présentant des troubles psychiques ou des difficultés d'orientation.

Protection des victimes de la traite

Le Luxembourg demeure le seul État membre de l'Union européenne dépourvu d'un cadre légal spécifique en matière de protection des témoins (*Zeugenschutzprogramm*), une lacune régulièrement dénoncée et qui nécessite une action rapide. De même, aucune solution n'a encore été mise en place pour garantir l'anonymat des adresses des foyers accueillant des victimes de traite, un point sur lequel il est également urgent d'intervenir afin d'assurer la sécurité des victimes.

Formation et sensibilisation

Le rapporteur souligne les avancées réalisées en matière de formation sur la traite des êtres humains, avec une participation croissante des acteurs de première ligne. Toutefois, la traite reste absente de la formation initiale des enseignants et aucune formation structurée n'existe encore dans le secteur de la santé.

En matière de sensibilisation sur la traite des êtres humains, le rapporteur déplore que les actions menées par le Comité de suivi restent limitées. Par ailleurs, malgré ses nombreuses recommandations, aucune campagne visant à réduire la demande et l'information sur les sanctions encourues en cas d'utilisation de services d'une victime de la traite, n'a été mise en place.

Prévention de la traite des êtres humains

Le rapporteur constate qu'aucun progrès notable n'a été réalisé en matière de réduction de la demande de services issus de la traite. La traite des êtres humains est généralement stimulée par deux facteurs clés : une énorme rentabilité pour les exploitants combinée avec des risques réduits pour ceux-ci, l'évaluation et la saisie des bénéfices étant particulièrement difficiles. Une prévention efficace exige donc, en sus de remédier aux situations qui rendent les victimes potentielles plus vulnérables à la traite, de s'attaquer aux éléments qui facilitent la tâche des exploitants ainsi qu'aux acteurs qui participent à l'infraction de traite.

Très peu d'attention a été accordée au rôle des utilisateurs de services issus de la traite au Luxembourg. Or, tout achat de services ou produits issus de l'exploitation contribue à perpétuer la traite et la souffrance des victimes. Les effets du modèle luxembourgeois de pénalisation du recours aux services d'une victime de la traite, actuellement limité aux clients de personnes prostituées ainsi qu'aux employeurs de victimes de la traite, sont contrastés : certains y voient un renforcement de la responsabilisation, d'autres craignent que l'exploitation devienne plus invisible. Le rapporteur insiste dès lors sur la nécessité d'intensifier la prévention, de réévaluer les dispositions législatives en les élargissant à toutes les formes de traite et de sensibiliser davantage le public et surtout les acteurs économiques, une approche purement répressive s'étant révélée inefficace.

La lutte contre la traite reste également marquée par une responsabilisation insuffisante des entreprises et des acteurs publics face aux risques de contribuer à la traite. Le risque pour les entreprises et administrations de contribuer, directement ou indirectement, à la traite des êtres humains est réel au Luxembourg. Les consommateurs risquent aussi de recourir à des biens et services liés à différentes formes de traite. Il incombe donc au gouvernement et au parlement de veiller à ce que le cadre légal permette aux entreprises d'identifier et d'évaluer les risques, ainsi que de prévenir, atténuer et remédier aux violations des droits humains, y compris les cas de traite, dans leurs chaînes de valeur. Dans ce contexte, le rapporteur est fortement préoccupé par les efforts de déréglementation et d'affaiblissement de l'efficacité des instruments relatifs au devoir de vigilance en matière durabilité adoptés au niveau de l'UE. Plus que jamais, il est urgent de renforcer la responsabilisation des entreprises en adoptant des règles contraignantes alignées aux standards internationaux.

Demandeurs de protection internationale (DPI)

Le nombre de victimes de traite parmi les DPI est très faible au Luxembourg et sans une réponse institutionnelle plus proactive et cohérente, le risque de non-détection demeure élevé.

Le rapporteur note positivement les efforts investis dans la formation du personnel en contact direct avec les DPI, différentes mesures de sensibilisation et d'information et la mise en place par l'ONA d'un outil de détection de vulnérabilités qui devrait aussi permettre une meilleure détection des victimes de traite.

Or, afin de renforcer les mécanismes de détection des victimes de traite parmi les DPI, des efforts supplémentaires sont néanmoins encore nécessaires. Ainsi, un problème qui persiste depuis des années est l'absence de statistiques officielles établies par la Direction générale de l'immigration (DGI) et l'ONA dans ce domaine. Il serait également nécessaire pour la DGI de mettre en place une procédure standardisée pour la détection de personnes vulnérables tout au long de la procédure de protection internationale.

Par ailleurs, le rapporteur insiste sur l'importance d'une coordination accrue entre les autorités compétentes, les acteurs de terrain et les structures d'accueil et l'importance des mesures additionnelles visant à informer et à sensibiliser les DPI aux risques de traite et d'exploitation.

Finalement, le rapporteur constate avec préoccupation qu'au cours des dernières années, le gouvernement a mis en place différentes mesures restrictives en matière d'asile et d'immigration (p.ex. la mise en place de la liste d'attente pour hommes seuls célibataires en procédure dite « Dublin III », les conditions d'accès plus restrictives pour la « Wanteraktioun », le refus d'enregistrement de demandes de protection internationale, la mise à la rue de familles avec enfants par l'ONA), qui risquent d'exposer des personnes en situation d'extrême vulnérabilité à un risque élevé d'exploitation et de traite des êtres humains.

Mineurs non accompagnés victimes de la traite (MNA)

Les MNA sont considérés comme étant l'un des groupes les plus vulnérables ciblés par les organisations criminelles impliquées dans la traite des êtres humains. Ils restent toutefois largement sous-représentés parmi les victimes détectées au Luxembourg. Il est dès lors impératif de renforcer les actions de sensibilisation et de formation afin de favoriser l'identification précoce des victimes potentielles et d'assurer un accueil ainsi qu'une prise en charge conformes à leurs besoins spécifiques.

Dans ce contexte, le rapporteur note positivement que la prise en charge de tous les MNA est désormais assurée par l'Office national de l'enfance (ONE), mais il recommande que ce transfert de compétences soit réglementé de manière explicite au niveau législatif. Le rapporteur invite le gouvernement à mettre à disposition de l'ONE les ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice effectif et durable de cette nouvelle mission.

Compte tenu de la relation de confiance qu'ils entretiennent avec les MNA et de leur rôle dans la détection de victimes de traite, le rapporteur souligne la nécessité de désigner pour chaque MNA un tuteur et un administrateur *ad hoc* et de garantir leur sensibilisation ainsi que leur formation initiale et continue. Il relève toutefois que, si la majorité des tuteurs sont désormais formés en matière de traite, tel n'est pourtant pas le cas pour les administrateurs *ad hoc*.

Depuis de nombreuses années, le rapporteur alerte sur la vulnérabilité accrue des enfants et des jeunes, qui se trouvent en dehors de ou en rupture avec la procédure de protection internationale. Il réaffirme avec force l'urgence de mettre en place un nouveau système décentralisé de la procédure de protection internationale pour les MNA, par la création d'un statut spécifique qui réponde à leurs besoins particuliers.

Traite des enfants

Dès le début de son mandat, le rapporteur avait constaté une méconnaissance du phénomène de la traite des enfants au Luxembourg et un manque de proactivité en matière de lutte contre ce fléau, ce qui est aussi illustré par le nombre très faible de victimes mineures détectées au cours des 10 dernières années.

Alors que les enfants sont confrontés à toutes les formes de traite, il est à noter que l'exploitation sexuelle et la criminalité forcée en particulier risquent de les affecter le plus. En outre, certains enfants sont exposés à un plus grand risque de traite à cause de leur particulière vulnérabilité et fragilité, comme p.ex. les enfants vivant dans les foyers d'accueil pour enfants en détresse, ceux placés dans un centre fermé ou encore les mineurs non accompagnés.

Or, même s'il faut porter une attention particulière aux enfants les plus vulnérables, le risque de traite existe pour tous les enfants au Luxembourg. Donc, tous les efforts investis pour prévenir et lutter contre la traite des enfants au Luxembourg doivent cibler un public aussi large que possible. Plus particulièrement, le rapporteur recommande au gouvernement de développer des actions de sensibilisation qui visent les enfants et les adolescents, leurs parents ainsi que les professionnels de l'éducation et qui les informent sur les risques de traite. Toute campagne de sensibilisation doit nécessairement aussi comporter une dimension en ligne, avec un focus particulier sur les réseaux sociaux.

Par ailleurs, le rapporteur insiste sur l'importance d'une formation en matière de traite des êtres humains pour tous les professionnels en contact avec des enfants. Le sujet de la traite des êtres humains parmi les enfants et adolescents devrait faire partie des curricula nationaux, et ceci aussi bien pour l'enseignement fondamental que pour l'enseignement secondaire.

Les différentes formes de traite

Le rapporteur constate, de manière générale, un renforcement des efforts de détection et de poursuites. Toutefois, la collecte de preuves demeure difficile, notamment en raison du recours aux nouvelles technologies par les exploiters et de la dépendance des enquêtes à la collaboration des victimes. L'adoption de nouveaux outils, tels que l'enquête sous pseudonyme, l'infiltration informatique ou encore l'insonorisation, devrait faciliter le travail des enquêteurs. La réforme de l'article 11(4) du Code de procédure pénale (contrôles dans des lieux privés), le développement d'outils supplémentaires comme les *webcrawlers*, ainsi qu'une approche plus proactive pour détecter des situations moins visibles restent néanmoins indispensables.

En ce qui concerne l'exploitation sexuelle, ce sont principalement des situations de prostitution « classique » (p.ex. appartement, rue, cabaret) qui sont détectées et poursuivies, tandis que d'autres formes plus récentes, notamment l'exploitation en ligne, demeurent largement invisibles. Au regard de certains raisonnements jurisprudentiels, le rapporteur souligne également la nécessité d'adopter une approche basée sur le genre et de sensibiliser les professionnels de la justice afin d'éviter la culpabilisation des victimes et toute forme de victimisation secondaire.

Même si des progrès significatifs ont été réalisés dans la détection des victimes d'exploitation par le travail, les cas repérés restent rares dans certains secteurs à risque (nettoyage, plateformes, soins, agriculture/viticulture). L'identification des victimes et les poursuites des exploiters ne suivent d'ailleurs toujours pas la croissance constante des détections : seules les formes les plus graves font l'objet de poursuites, ce qui illustre la nécessité de réviser le processus d'identification et les indicateurs de la traite, d'y impliquer davantage l'ITM et les ONG, et de renforcer la coordination entre les acteurs. Par ailleurs, l'effet dissuasif des sanctions apparaît limité : les peines d'emprisonnement sont toujours assorties d'un sursis intégral, aucune fermeture d'établissement ou mesure similaire n'est prononcée, et les victimes ne sont pas indemnisées pour les salaires impayés. Cette situation semble, entre autres, liée aux moyens restreints des enquêteurs pour collecter des preuves, aux divergences d'interprétation des éléments constitutifs de cette forme de traite et aux difficultés rencontrées par les juges pour apprécier les faits et prononcer des sanctions adéquates.

La détection de cas d'exploitation de la mendicité demeure rare et aucune condamnation n'a été prononcée à ce jour, les poursuites étant rendues difficiles par le caractère transfrontalier des réseaux, la difficulté pour les victimes de se libérer de l'emprise des exploiters et la combinaison avec d'autres formes d'exploitation. Parallèlement, les débats politisés et les amalgames autour de la mendicité alimentent la stigmatisation et ont conduit à des mesures répressives non fondées sur les droits humains (p. ex. *Platzverweis* renforcé, interdiction de toute forme de mendicité). Il est urgent de recentrer le focus sur les victimes en renforçant la sensibilisation et une communication non discriminatoire, en luttant contre la précarisation, et en améliorant les moyens, la coordination multidisciplinaire et la coopération transfrontalière afin de garantir une détection et une protection effectives.

L'absence persistante de détections et de poursuites relatives à la criminalité forcée est préoccupante, sachant que les chiffres sont en hausse au niveau européen. Comme dans le contexte de l'exploitation de la mendicité, les victimes potentielles éprouvent des difficultés à sortir de l'emprise des exploiters et ne collaborent peu avec les autorités, ce qui complique fortement les enquêtes. Le rapporteur a également constaté un manque de prise de conscience des autorités répressives associé à des moyens insuffisants pour les enquêteurs. Par ailleurs, il n'est pas clair si, et dans quelle mesure, le principe de non-punition des victimes de la traite est effectivement appliqué au Luxembourg. Une révision du cadre législatif et des pratiques s'impose afin de renforcer l'identification des victimes, de dépasser les réticences institutionnelles et de garantir une approche véritablement centrée sur leurs droits et leur protection.

Indemnisation des victimes

Les procédures actuelles ne garantissent toujours pas aux victimes un accès réel et effectif à l'indemnisation. En effet, celles-ci introduisent rarement des demandes d'indemnisation et, même lorsqu'elles le font, les montants accordés sont plutôt faibles ; les saisies et confiscations sont plutôt rares et ne correspondent pas aux bénéfices générés par les exploitateurs ; le juge pénal ne peut pas allouer des indemnités pour les salaires impayés ; la possibilité de se faire représenter par des ONG ainsi que la procédure d'indemnisation par l'État sont trop restrictives. Une révision en profondeur des mécanismes d'indemnisation, combinée à un renforcement des moyens d'enquête et des compétences des autorités judiciaires, reste donc indispensable pour mieux évaluer les préjudices, saisir les profits criminels dès le départ et indemniser davantage les victimes.

4. Les jugements rendus en matière de traite des êtres humains entre 2023-2024

En matière d'exploitation sexuelle, trois affaires ont été communiquées au rapporteur : la première concernait un cas de prostitution dans un appartement, ayant abouti à un acquittement pour traite ; la deuxième impliquait un établissement allemand proposant des services « Escort » au Luxembourg, où la traite a été retenue ; la troisième portait sur un couple dans lequel l'homme forçait sa partenaire à se prostituer, sans que la traite n'ait été invoquée par le Parquet. S'agissant de l'exploitation par le travail, une personne a été exploitée comme aide-ménagère au domicile d'un couple. La qualification de traite a été retenue dans cette dernière affaire.

Le rapport intégral avec les recommandations peut être consulté sur www.ccdh.lu.