

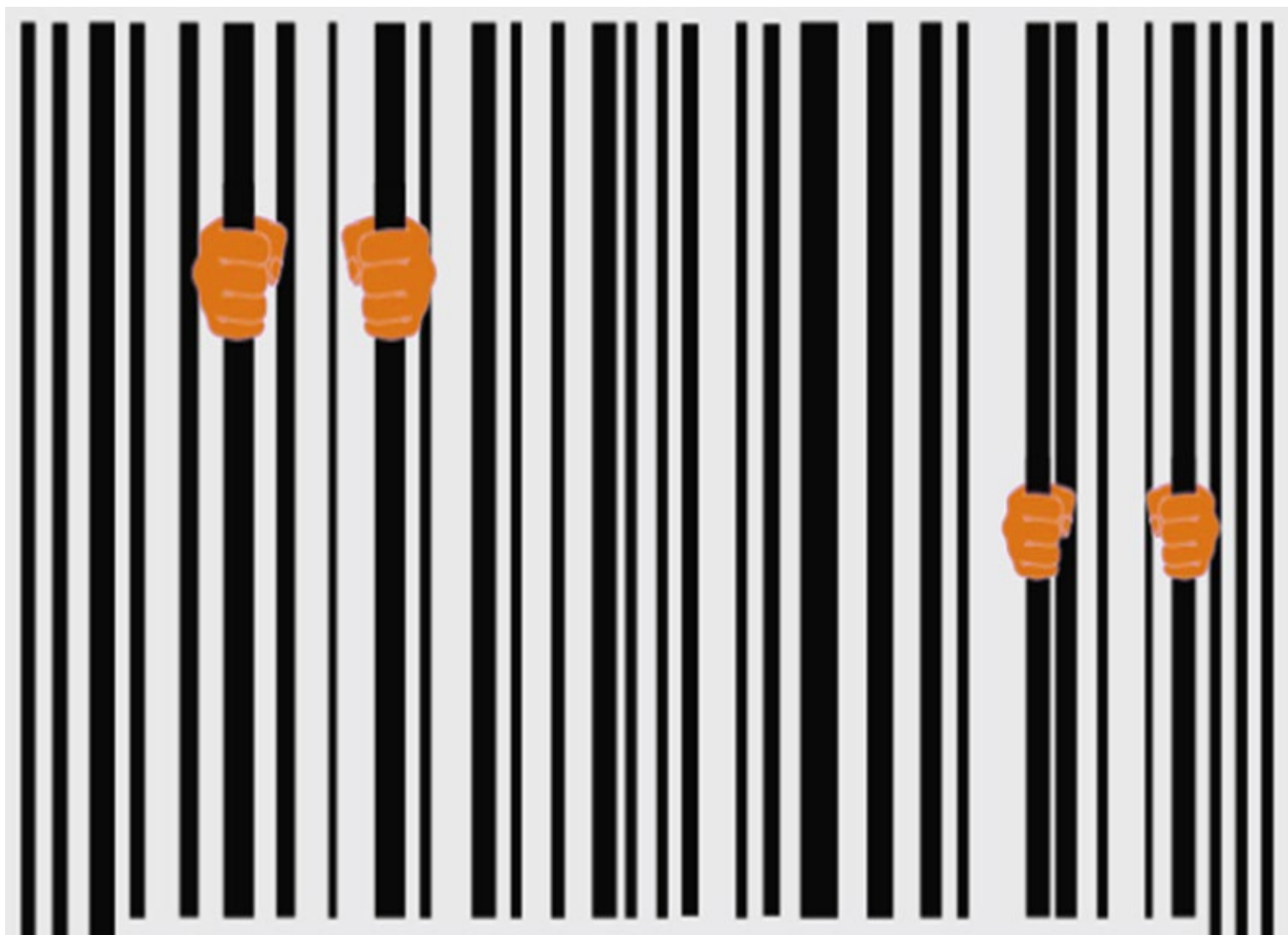


Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

*Rapporteur national sur
la traite des êtres
humains*

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

Années 2023-2024



**CINQUIÈME RAPPORT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE
L'HOMME DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

**PRESENTÉ À MONSIEUR LE PRÉSIDENT
DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS,
LE 29 JANVIER 2026**

**Loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des
victimes de la traite des êtres humains**

Art. 1er. La Commission consultative des Droits de l'homme est désignée comme rapporteur national au sens de l'article 19 de la directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène.

Le rapporteur national détermine les tendances en matière de traite des êtres humains, il évalue les résultats des actions engagées pour lutter contre ce phénomène, y compris la collecte de statistiques en étroite collaboration avec les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine, et établit au moins tous les deux ans des rapports à l'intention de la Chambre des Députés.

www.ccdh.lu

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	8
AVANT-PROPOS DE LA PRESIDENTE	9
INTRODUCTION GENERALE	11
A. STRUCTURE DU RAPPORT	12
B. METHODOLOGIE	13
IERE PARTIE : TENDANCES EN MATIERE DE TRAITE DES ETRES HUMAINS : EVOLUTION DEPUIS LE 4 ^E RAPPORT	15
A. ÉVALUATION DES STATISTIQUES DES ANNEES 2023 ET 2024	15
1. <i>Remarques générales</i>	16
2. <i>Profil des victimes de la traite des êtres humains</i>	17
3. <i>Profil des auteurs présumés de la traite des êtres humains</i>	25
4. <i>Les statistiques au niveau de l'Union européenne</i>	29
B. ANALYSE DES STATISTIQUES DE 2010 A 2024	30
IIIE PARTIE : CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE NATIONAL ET INTERNATIONAL	47
A. ÉVOLUTION DU CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE NATIONAL DEPUIS 2021	47
1. <i>Cadre politique nationale</i>	47
a. La coordination des efforts de la lutte contre la traite	47
b. L'évaluation par une instance indépendante	53
c. Les Plans d'action nationaux en relation directe ou indirecte avec la traite des êtres humains	55
2. <i>Cadre juridique nationale</i>	58
a. Projet de loi 8486 portant notamment sur l'octroi de sursis aux primodélinquants	58
b. Projet de loi 8515 sur la sonorisation et la captation informatique	61
c. Projets de loi relatifs à la réforme de la protection de la jeunesse	62
d. Proposition de loi n°8509 portant sur l'assistance judiciaire renforcée des victimes de violences fondées sur le genre	64
e. Loi du 7 août 2023 sur l'assistance judiciaire	64
f. Loi du 7 août 2023 sur l'enquête sous pseudonyme	65
g. Loi du 7 août 2023 sur l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour régulier sans autorisation de travail et facilitation de l'accès au marché de travail	67
h. Loi du 7 août 2023 sur la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs	68
i. Règlement grand-ducal du 22 mars 2023 relatif au Comité Prostitution	69
B. ÉVOLUTION DU CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE INTERNATIONAL DEPUIS 2023	70
1. <i>Développements au niveau de l'Union européenne</i>	70
a. Adoption et transposition de la nouvelle directive traite	70
b. Cinquième rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains	73
c. Réseau européen des coordinateurs et rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains à Bruxelles	74
d. Les initiatives de l'UE relatives à la responsabilité des entreprises	75
2. <i>Rapports des organes internationaux et régionaux sur la traite des êtres humains au Luxembourg</i>	81
a. Evaluation par le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)	81
b. Trafficking in Persons Report du Département d'État des États-Unis	83
3. <i>Développements au niveau de l'OSCE</i>	84

IIIE PARTIE : LES DIFFERENTS ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ETRES

HUMAINS.....	86
A. COLLECTE DES DONNEES STATISTIQUES	86
B. DETECTION ET IDENTIFICATION DES VICTIMES DE LA TRAITE	89
1. <i>Détection</i>	89
2. <i>Identification</i>	90
3. <i>Hotline pour victimes de la traite</i>	91
C. AIDE, ASSISTANCE ET PROTECTION DES VICTIMES	93
1. <i>Les conditions pour accéder à l'aide et à l'assistance</i>	93
2. <i>Les titres de séjour</i>	98
3. <i>Ressources des acteurs de première ligne</i>	106
a. La Police judiciaire	106
b. Les services d'assistance aux victimes de la traite	107
c. Les structures pour victimes de la traite des êtres humains	108
4. <i>Protection des victimes de la traite</i>	109
a. Protection des victimes en tant que témoins	109
b. Anonymat des adresses des foyers pour victimes de la traite	110
D. FORMATION ET SENSIBILISATION	112
1. <i>Formation</i>	112
2. <i>Sensibilisation</i>	116
E. PREVENTION DE LA TRAITE	120
1. <i>Lutter contre au lieu de renforcer la précarisation</i>	120
2. <i>Réduire la lucrativité</i>	124
a. La lucrativité	124
b. L'importance des confiscations et saisies	126
c. Le rôle des personnes qui ont recours aux services des victimes	128
d. Le rôle des entreprises et autres intermédiaires	130
e. Le rôle de l'État dans le financement de la traite	133
F. LA TRAITE DES ETRES HUMAINS DANS LE CONTEXTE DE LA MIGRATION	137
1. <i>Demandeurs de protection internationale - victimes de la traite des êtres humains</i>	138
a. Détection de victimes de la traite parmi les demandeurs de protection internationale	138
b. Nouveaux développements en matière d'asile et d'immigration pouvant avoir un impact dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains au Luxembourg	148
2. <i>Mineurs non accompagnés victimes de la traite</i>	154
a. Accueil des MNA	156
b. Désignation d'un administrateur <i>ad hoc</i> et d'un tuteur	158
c. MNA qui disparaissent après l'introduction de leur demande de protection internationale	161
d. Mineurs et jeunes non accompagnés en dehors de la procédure de protection internationale	162
G. TRAITE DES ENFANTS : UN PHENOMENE AUX IMPACTS SOUS-ESTIMES AU LUXEMBOURG	165
1. <i>Introduction</i>	165
2. <i>Tendances et nouveaux défis en matière de lutte contre la traite des enfants</i>	166
a. Tendances	168
b. Modes de recrutement	174
c. Facteurs de risque	175
3. <i>Mesures de prévention de la traite parmi les enfants</i>	176
a. Sensibilisation sur l'existence de cette forme de traite	177
b. Formation des professionnels intervenant auprès des enfants	179
4. <i>Initiatives législatives et non-législatives</i>	180

H.	LES DIFFERENTES FORMES D'EXPLOITATION.....	184
1.	<i>L'exploitation sexuelle</i>	185
a.	Une forme de traite régulièrement poursuivie et sanctionnée au Luxembourg	185
b.	Consacrer une attention particulière aux inégalités structurelles	189
c.	Éviter des raisonnements culpabilisants et la pénalisation de victimes potentielles.....	193
d.	Surmonter les obstacles liés aux moyens à la disposition des enquêteurs	196
2.	<i>Exploitation par le travail</i>	198
a.	Une forme de traite en croissance constante mais difficile à détecter et à poursuivre	198
b.	Le rôle clé de l'Inspection du travail et des mines	200
c.	Améliorer les efforts de détection via une implication accrue de certains acteurs étatiques et non-étatiques.....	203
d.	Renforcer la réponse pénale : la question des poursuites et condamnations	208
3.	<i>L'exploitation de la mendicité</i>	217
a.	Une forme de traite souffrant de préjugés et d'amalgames.....	217
b.	Recentrer les efforts de détection et de lutte contre la traite sur les victimes potentielles.....	222
4.	<i>Criminalité forcée</i>	226
a.	Une forme de traite méconnue	226
b.	Renforcer la prise de conscience et améliorer les outils à la disponibilité des enquêteurs	227
5.	<i>Les (autres) inconnues : la vente d'enfants, le trafic d'organes ou de tissus et les nouvelles formes de traite</i>	232
I.	L'INDEMNISATION DES VICTIMES : UN INSTRUMENT DE JUSTICE REPARATRICE NEGLIGE	
	AU LUXEMBOURG	236
1.	<i>L'importance de l'accès effectif à l'indemnisation</i>	236
2.	<i>Un rappel des constats et obstacles relatifs au droit à une indemnisation</i>	237
3.	<i>Les indemnisations prises en charge par l'État</i>	243
a.	Le mécanisme d'indemnisation prévu par la loi modifiée du 12 mars 1984	243
b.	Le mécanisme du recouvrement des avoirs via des confiscations	244
	IVE PARTIE : LA REPOSE PENALE A LA TRAITE DES ETRES HUMAINS	247
A.	LA JURISPRUDENCE EN MATIERE D'EXPLOITATION SEXUELLE EN 2023-2024	247
1.	<i>Jugement n°1990/2023 du 19 octobre 2023 (acquittement)</i>	248
2.	<i>Jugement n°695/2023 du 9 mars 2023 et arrêts n°102/24 du 26 mars 2024 et n°07/2025 du 16 janvier 2025</i>	249
3.	<i>Jugement n°1423/2024 du 20 juin 2024 et arrêt n°413/24 V du 10 décembre 2024</i>	253
B.	LA JURISPRUDENCE EN MATIERE D'EXPLOITATION PAR LE TRAVAIL EN 2023-2024	254
1.	<i>Jugement n°1291/2024 du 6 juin 2024 et arrêt n°81/25 V du 25 janvier 2025</i>	254
	VE PARTIE : RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS.....	257

Liste des abréviations

ADEM	Agence pour le développement de l'emploi
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
ASTI	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés
BPI	Bénéficiaire de protection internationale
CA	Cour d'Appel
CCDH	Commission consultative des Droits de l'Homme
CCSS	Centre commun de la sécurité sociale
CELPL	Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté
CEPOL	European Union Agency for Law Enforcement Training
CO	Criminalité organisée
COTEH	Service d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains de la Fondation Maison de la Porte Ouverte
CRF	Cellule de renseignement financier
CSMF	Carte de séjour « membre de famille d'un ressortissant national/UE »
DPI	Demandeur de protection internationale
DGI	Direction générale de l'immigration
EM	État membre
ENR	Évaluation nationale des risques
Europol	Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs
FED	Femmes en détresse asbl
FMPO	Fondation Maison de la Porte Ouverte

FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
GAFI	Groupe d'action financière
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe
GREVIO	Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du Conseil de l'Europe
HORECA	Hôtel, restaurant, café
INAP	Institut national de l'administration publique
INDR	Institut National pour le Développement durable et la Responsabilité sociale des entreprises
ITM	Inspection du travail et des mines
JAF	Juge aux affaires familiales
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MEGA	Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité
MNA	Mineurs non accompagnés
NT	Nouvelles technologies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OKAJU	Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher
ONA	Office national de l'Accueil
ONE	Office national de l'Enfance
ONG	Organisation non gouvernementale

OPJ	Officier de Police judiciaire
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAN	Plan d'action national
PCN	Point de contact national luxembourgeois de l'Organisation de coopération et de développement économiques
SAVTEH	Service d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains de Femmes en détresse
SIS	Système d'information Schengen
SNJ	Service national de la jeunesse
STATEC	Institut national de la statistique et des études économiques
TAD	Tribunal d'arrondissement de Diekirch
TAL	Tribunal d'arrondissement de Luxembourg
TEH	Traite des êtres humains
TIP Report	<i>Trafficking in Persons Report</i> – Rapport annuel du Département d'État des États-Unis sur la traite des personnes
UE	Union européenne
UNISEC	Unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'État
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Remerciements

Les auteurs du présent rapport souhaitent remercier toutes les personnes qui les ont soutenus lors de la rédaction, notamment les membres du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, les organisations du terrain, les victimes et survivants de la traite des êtres humains.

Rédaction : Fabienne Rossler (secrétaire générale), Anamarija Tunjic et Max Mousel (juristes au secrétariat).

Le rapport a été adopté par l'assemblée plénière de la Commission consultative des Droits de l'Homme du 1^{er} décembre 2025.¹

¹ La CCDH souligne que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, elle vise à être inclusive et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

Avant-propos de la présidente

En tant que présidente de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), j'ai l'honneur de présenter la cinquième édition du rapport biennal sur la traite des êtres humains au Luxembourg. Fidèle à son mandat de rapporteur national sur la traite des êtres humains, la CCDH analyse l'évolution des tendances en matière de traite des êtres humains, identifie les lacunes persistantes et formule des recommandations afin de renforcer la protection des droits fondamentaux dans un domaine où la vigilance doit être constante.

Les données recueillies au cours des deux dernières années indiquent une hausse du nombre de victimes de la traite. Cette augmentation reflète une intensification du travail proactif de détection. Toutefois, cette dynamique positive reste entravée par une réticence persistante de certaines administrations, dont notamment la Direction générale de l'immigration, à procéder de manière systématique et rigoureuse à une détection précoce de victimes potentielles. Ceci met en évidence la nécessité d'un engagement institutionnel uniforme afin de lutter de manière effective contre le phénomène de la traite des êtres humains.

Plus largement, le rapport constate que les efforts de coordination entre les acteurs concernés doivent être renforcés. Le plan d'action national contre la traite des êtres humains de 2016 n'a toujours pas été mis à jour, malgré l'évolution des formes d'exploitation et des profils des victimes. Cette absence de pilotage stratégique freine la mise en œuvre cohérente des mesures de prévention, de protection et de poursuite. La lutte contre la traite des êtres humains devrait être une priorité politique.

Le rapporteur national rappelle également l'importance de responsabiliser les entreprises face aux risques d'exploitation dans leurs chaînes d'approvisionnement et leurs relations commerciales. La CCDH plaide à ce titre pour un devoir de vigilance digne de ce nom, afin de prévenir les pratiques pouvant favoriser la traite des êtres humains.

Il convient d'ailleurs de souligner que la plupart des critiques formulées dans notre rapport précédent n'ont pas été adressées par les acteurs concernés. Cette répétition de constats met en lumière la nécessité d'un engagement politique renforcé en matière de traite des êtres humains.

Donner la parole aux victimes de la traite des êtres humains est essentiel, afin de sensibiliser le public aux conséquences néfastes de la traite des êtres humains sur la vie et le quotidien des victimes. Aussi leur participation active dans la procédure

judiciaire permet non seulement de retracer leur vécu, mais aussi de rendre justice à leur humanité et leur valeur intrinsèque. En matière d'indemnisation, la prise en compte directe de leurs besoins et de leurs témoignages est fondamentale pour évaluer les préjudices subis et garantir des réparations adaptées.

En dernier lieu, je souhaite exprimer ma reconnaissance sincère aux auteurs du rapport, membres du secrétariat de la CCDH, dont l'expertise, le professionnalisme et la constance ont permis d'élaborer un document de haute qualité.

Je vous en souhaite une bonne lecture.



Noémie SADLER

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

Introduction générale

Le présent rapport est le 5^e rapport sur la traite des êtres humains que la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains, adresse à la Chambre des Députés.

La CCDH a été nommée rapporteur national sur la traite des êtres humains (TEH) en 2014² et a eu pour mission de déterminer les tendances en la matière et d'évaluer les résultats des actions engagées au Luxembourg pour lutter contre ce phénomène. Il s'agit également de rassembler les statistiques nationales sur la traite, en collaboration avec tous les acteurs concernés. Tous les deux ans, le rapporteur doit soumettre un rapport au parlement pour le tenir informé de la situation.

Le premier rapport, publié en mars 2017, constituait un premier état des lieux de la situation de la traite au Luxembourg. Les rapports suivants, publiés en novembre 2019, en décembre 2021 et en février 2024 avaient pour objectif d'analyser dans quelle mesure les acteurs concernés avaient donné suite aux recommandations du rapporteur. Ce 5^e rapport continue sur cette ligne ; il analysera l'engagement des autorités dans la lutte contre la traite et fera des recommandations. Ce sera également l'occasion de dresser le bilan des 10 premières années du mandat de rapporteur national sur la traite des êtres humains. En effet, les travaux menés depuis le début de sa mission – incluant recherches, analyses et évaluations – permettent désormais d'identifier certaines tendances, notamment en ce qui concerne les profils des victimes et des auteurs, les types de traite ainsi que les modes de recrutement. Par ailleurs, le rapporteur a observé que, si certains domaines ont connu des avancées notables dans la lutte contre la traite, d'autres demeurent marqués par une stagnation, voire une absence de progrès.

Le présent rapport couvre les années 2023 et 2024. Afin d'avoir une vue plus complète du phénomène, le rapporteur a également tenu compte de certains développements qui ont eu lieu en 2025.

² Loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/>.

A. Structure du rapport

Comme dans les éditions précédentes, ce rapport s'ouvre sur une analyse des données statistiques disponibles relatives aux victimes et aux auteurs de la traite, dans le but d'identifier les principales évolutions. Cette partie sera complétée par une évaluation de l'ensemble des statistiques disponibles couvrant la période 2010 à 2024, afin d'en dégager les principales tendances.

Une 2^e partie est dédiée à l'examen du cadre juridique et politique national et international.

Dans une 3^e partie, le rapporteur analyse les multiples dimensions du combat contre la traite des êtres humains.

Pour chaque volet, il analyse dans quelle mesure les recommandations des rapports précédents ont été mises en œuvre. Comme indiqué en introduction, chaque section du rapport mettra en évidence les avancées – ou leur absence – observées au cours des dix premières années du mandat du rapporteur national.

La quatrième partie du rapport est consacrée à l'analyse des réponses pénales apportées à la traite des êtres humains. Celles-ci jouent un rôle essentiel non seulement dans la réduction du sentiment d'impunité susceptible de dissuader les victimes de signaler les faits, mais également dans la diminution de la rentabilité de cette infraction, contribuant ainsi à sa prévention.

Pour finir, la cinquième partie revient sur l'ensemble des recommandations et conclusions formulées tout au long du rapport.

B. Méthodologie

La méthodologie retenue s'inscrit dans la continuité des rapports antérieurs. Les données présentées résultent d'entretiens menés avec tous les acteurs concernés afin d'obtenir une vue d'ensemble des actions entreprises par les autorités publiques. Le rapporteur a également consulté des organisations de la société civile et suivi les évolutions relatives à la traite aux niveaux européen et international. Comme chaque année, l'ensemble des interlocuteurs ont reçu un questionnaire adapté à leur domaine de compétence, destiné soit à orienter les échanges lors des entretiens, soit à être complété ultérieurement. Certains acteurs ont uniquement été sollicités par le biais de ce questionnaire.

Si certains acteurs, tels que la Police judiciaire et InfoTraite, ont fait preuve d'une réactivité et d'une coopération remarquables, d'autres n'ont pas toujours été en mesure de répondre avec la même célérité.

Dans plusieurs cas, il a fallu procéder à de nombreuses relances pour obtenir les informations nécessaires, ce qui a considérablement compliqué la collecte d'information. À la date de l'adoption du rapport, certaines réponses sollicitées n'avaient d'ailleurs toujours pas été transmises au rapporteur.³ En outre, les réponses recueillies se sont parfois avérées générales ou insuffisamment détaillées. Dans certains cas, les acteurs sollicités ont indiqué ne pas disposer de la compétence requise et ont orienté vers d'autres instances, lesquelles ne se sont pas davantage reconnues compétentes. L'argument le plus fréquemment avancé a été de renvoyer à la future transposition de la nouvelle directive relative à la traite.⁴ Toutefois, celle-ci étant prévue pour juillet 2026, il semblerait pertinent que des pistes de solutions puissent déjà être envisagées.

Dans ce contexte, le rapporteur s'interroge sur les raisons de cette situation, se demandant si elle résulte d'une insuffisance de moyens ou plutôt d'une diminution de l'engagement initial voire d'un manque d'engagement et de volonté politique. En tout cas, cela met en évidence, comme il sera développé ultérieurement, la nécessité de désigner un coordinateur national chargé de la lutte contre la traite des êtres humains, dont le mandat serait exclusivement consacré à ce dossier. Le rapporteur voudrait également rappeler que, lors d'un débat à la Chambre des

³ Une réponse lui a été adressée bien après l'adoption du rapport. Toutefois, les informations transmises étaient peu concrètes concernant d'éventuels progrès réalisés ou des recommandations mises en œuvre durant la période considérée.

⁴ Directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024 modifiant 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, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

Députés sur une interpellation au sujet du 4^e rapport sur la traite des êtres humains⁵, le 10 décembre 2024, une motion⁶ invitant le gouvernement à mettre en œuvre les recommandations de ce rapport a été rejetée par deux tiers des Députés, y compris les partis de la majorité. Cela révèle une absence de volonté politique réelle de s'attaquer efficacement au phénomène de la traite.

⁵ Interpellation sur le 4^e rapport de la CCDH, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/debate/4246>.

⁶ Motion disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

lère Partie : Tendances en matière de traite des êtres humains : évolution depuis le 4^e rapport

A. Évaluation des statistiques des années 2023 et 2024

En vertu de l'article 19 de la directive 2011/36/UE du 5 avril 2011⁷ relative à la prévention et à la lutte contre la traite des êtres humains, le rapporteur national est chargé d'identifier les tendances en matière de traite. L'analyse présentée repose sur les données statistiques fournies par la Police judiciaire, seule autorité habilitée à identifier officiellement une victime de la traite et à constituer une base de données contenant des informations détaillées sur les victimes et les auteurs de ce phénomène.

Dans l'ensemble de ses rapports, le rapporteur a souligné les obstacles persistants rencontrés dans la collecte des données statistiques. L'outil principal utilisé par la Police est un tableau Excel, qui permet d'extraire des informations essentielles sur les victimes et les auteurs. Malgré les efforts considérables déployés ces dernières années par la Police pour renseigner ce tableau avec rigueur, les difficultés identifiées par le rapporteur depuis le début de son mandat restent d'actualité. Compte tenu de la croissance continue du nombre de dossiers, le rapporteur estime qu'un fichier Excel ne représente pas une solution adéquate pour une collecte statistique spécialisée. Il réitère ainsi sa recommandation visant à solliciter l'expertise de professionnels en matière de statistiques et/ou de criminologie afin de concevoir un système plus performant et adapté. Il y reviendra dans la 3^e partie.

La traite des êtres humains étant un phénomène essentiellement clandestin, le rapporteur est conscient que de nombreuses victimes risquent de ne jamais être identifiées. Il tient donc à préciser que l'analyse qui suit ne permet que de dégager des tendances générales observables au Luxembourg, sans pouvoir refléter l'ampleur réelle du problème.

Consciente que cette problématique se pose également dans les autres États membres de l'Union européenne, la Commission européenne a mis en place un « EU Anti-Trafficking Hub »⁸, chargé de réaliser des études et des analyses et de formuler des avis sur toutes les questions liées à la traite des êtres humains. Une

⁷ Selon la nouvelle directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, modifiant la directive 2011/35/UE, cette mission incombe au coordinateur national. Toutefois, l'article 19, § 3, prévoit que les États membres peuvent instituer des organismes indépendants, tels qu'un rapporteur national. Ce point sera développé plus en détail dans la partie [II, chapitre A 1. b.](#)

⁸ EU Anti-Trafficking Hub, disponible sur <https://home-affairs.ec.europa.eu/>.

première étude est actuellement en cours concernant la collecte des données statistiques, afin d'examiner les modalités et les types de statistiques recueillies ainsi que l'interprétation des définitions utilisées, celles-ci n'étant pas harmonisées au niveau européen. L'objectif est d'harmoniser la collecte des données afin de constituer une base statistique commune, condition indispensable à l'élaboration de politiques publiques efficaces. La mise en place d'un logiciel adapté, garantissant une collecte normalisée et sécurisée, apparaît dès lors essentielle pour assurer la fiabilité des analyses. Le rapporteur suivra attentivement l'évolution de ce processus afin d'en évaluer les avancées et d'en rendre compte dans ses travaux ultérieurs.

1. Remarques générales

Le rapporteur rappelle que depuis 2022, le tableau Excel de la Police inclut de nouvelles catégories de victimes. À côté des victimes présumées et identifiées, sont mentionnées également des victimes d'InfoTraite qui, pour diverses raisons, souhaitent rester anonymes, mais qui se sont néanmoins adressées à ce service d'assistance. Il se peut notamment qu'elles souhaitent rentrer dans leur pays d'origine, ou encore qu'elles ou leur entourage font l'objet de menaces de la part des trafiquants. Il est donc peu probable que ces personnes seront un jour identifiées officiellement comme des victimes de la traite. Pour ce qui est des victimes enregistrées dans la catégorie de victimes potentielles, autre nouvelle catégorie introduite en 2022, la Police a voulu tenir compte des dossiers que l'Inspection du travail et des mines (ITM) transmet directement au Parquet, lorsqu'elle estime qu'il y a des indices de traite. Celui-ci vérifie ensuite s'il s'agit de traite ou non et transmet le dossier le cas échéant à la Police judiciaire. Toutefois, tant que cette qualification n'est pas établie, les personnes concernées ne sont pas officiellement reconnues comme victimes de traite. L'introduction de ces deux nouvelles catégories permet néanmoins d'élargir la compréhension globale du phénomène.

2. Profil des victimes de la traite des êtres humains

Nombre de victimes		2023	2024	Total
Identifiées		64	4	68
Présumées		17	21	38
	Dont cas anonymes d'InfoTraite*	9	6	15
Potentielles		30	16	46
Total		111	41	152

*Le rapporteur note que pour les cas anonymes d'InfoTraite, seules certaines données sont disponibles, comme par exemple le sexe de la victime, alors que d'autres ne le sont pas (âge, moyen de recrutement, nationalité, etc.).

Entre 2023 et 2024, on dénombre un total de 152 victimes, dont 68 victimes officiellement identifiées, 38 victimes présumées et 46 victimes potentielles, détectées par l'ITM. Le rapporteur constate qu'il y a eu une hausse par rapport à la période de 2021 à 2022. En effet, il y a eu 50 victimes en 2021 et 77 en 2022, soit un total de 127 victimes.

Il arrive que le statut de certaines victimes évolue au fil du processus. Ainsi, des personnes initialement signalées à la Police comme victimes potentielles par l'ITM peuvent, lorsque des indices de traite sont constatés, être ensuite enregistrées comme victimes identifiées dans les statistiques officielles. À l'inverse, lorsque des victimes potentielles transmises par l'ITM ne présentent pas d'indices de traite selon l'évaluation de la Police, elles sont alors comptabilisées comme victimes présumées dans ces mêmes statistiques. **Dans ce contexte, il pourrait être pertinent d'ajouter au tableau Excel de la Police une colonne indiquant ce changement de statut des victimes.**

Le 4^e rapport sur la traite au Luxembourg avait mis en lumière l'existence d'un réseau organisé d'exploitation sexuelle ayant lieu dans des appartements. C'est ainsi que dès 2021, la Police a identifié un nombre considérable de victimes originaires d'Ukraine et de Russie, recrutées en ligne, qui ont pu entrer au Luxembourg avec un visa touristique, contraintes à se livrer à la prostitution. La détection de nouvelles victimes exploitées par le même réseau s'est poursuivie de manière continue jusqu'en 2023 (1 victime détectée en 2021, 43 en 2022 et 42 en 2023). Le procès concernant cette affaire est en cours.⁹

⁹ Luxemburger Wort, Glenn Schwaller, *Zuhälter-Paar soll Prostitutionsring mit 150 Frauen in Luxemburg aufgebaut haben*, 28 octobre 2025, disponible sur <https://www.wort.lu/>.

Sexe	2023	2024	Total
Hommes	44	25	69
Femmes	67	16	83
Total	111	41	152

Le nombre de femmes est plus élevé que celui des hommes, ce qui s'explique par la détection des victimes exploitées dans la prostitution par le réseau mentionné plus haut. Il convient de reconnaître que l'exploitation sexuelle touche principalement les femmes.

Âge	2023	2024	Total
0-11	-	-	-
12-17	-	1	1
18-22	2	-	2
23-30	35	10	45
31-40	41	9	50
41-50	16	7	23
51-60	10	6	16
61-70	1	1	2
Majeurs (cas anonymes d'InfoTraite)	5	5	10
Inconnu	1 (cas anonyme Infotraite)	2 (dont 1 cas anonyme Infotraite)	3
Total	111	41	152

La tranche d'âge la plus fréquemment observée se situe entre 23 et 40 ans, ce qui correspond aux tendances relevées lors des périodes précédentes.

En 2024, un cas impliquant une victime mineure a été détecté, avec la présence d'indices laissant supposer une possible vente d'enfants.

Nationalité des victimes	2023	2024	Total
Union européenne			
Espagne	1	-	1
France	1	-	1
Italie	-	1	1
Luxembourg	1	1	2
Portugal		1	1
Total UE	3	3	6
Pays tiers			
Albanie	12	1	13
Bosnie-Herzégovine	-	1	1
Brésil	10	1	11
Cameroun	1	2	3
Chili	-	-	-
Chine	27	19	46
Colombie	4	-	4
Côte d'Ivoire	1	1	2
Cuba	-	1	1
Éthiopie	1	-	1
Guinée-Bissau	4	-	4
Inde	-	2	2
Kazakhstan	1	-	1
Mali	-	1	1
Maroc	-	1	1
Ouganda	1	-	1
Pakistan	-	1	1
Pérou	1	-	1
Russie	23	-	23
Rwanda	1	-	1
Sénégal	-	1	1
Tunisie	-	1	1
Ukraine	17	3	20
Vénézuéla	3	-	3
Total pays tiers	107	36	143
Inconnu	1 (cas Infotraite)	2 (dont 1 cas infotraite)	3
Total	111	41	152

En ce qui concerne la nationalité des victimes, 6 personnes sont originaires d'un État membre de l'Union européenne, tandis que 143 proviennent de pays tiers. Aucune tendance significative ne peut être dégagée parmi les victimes ressortissantes de l'Union européenne. En revanche, parmi les ressortissants de pays tiers, certaines nationalités sont particulièrement représentées. Les victimes originaires de Chine ont toutes été exploitées dans le secteur de la restauration. L'Ukraine et la Russie figurent également parmi les pays les plus concernés, en raison du nombre élevé de cas d'exploitation sexuelle. Par ailleurs, les victimes de nationalité albanaise ont été majoritairement exploitées dans le domaine de la construction.

Type d'exploitation		2023	2024	Total
Exploitation sexuelle		54	9	63
	Rue	-	-	-
	Cabaret	-	-	-
	Lieu de débauche	-	-	-
	Appartement	52	-	52
	Autre	2	9	11
Travail		54	30	84
	HORECA	28	22	50
	Construction	20	5	25
	Travail domestique	4	1	5
	Servitude/esclavage	1	-	1
	Transport		1	1
	Soins	1	-	1
	Autre	-	1	1
Vente d'enfants		1	1	2
Mendicité forcée		-	-	-
Commission forcée d'un crime/délit		-	-	-
Trafic d'organes		-	-	-
Inconnu, cas anonymes d'InfoTraite		2	1	3
Total		111	41	152

La tendance à la hausse du nombre de victimes exploitées dans le monde du travail, observée ces dernières années, s'est également confirmée en 2023 et 2024. Au Luxembourg, le secteur le plus touché est celui de l'HORECA, suivi de près par le

secteur de la construction. À noter que les années précédentes, la construction occupait une position légèrement plus dominante.

Le niveau d'exploitation sexuelle demeure élevé, principalement en raison de l'affaire impliquant des victimes originaires de Russie et d'Ukraine, forcées à se prostituer dans des appartements à partir de 2021. Cette situation exceptionnelle a fortement influencé les statistiques.

Tel que mentionné plus haut, une victime mineure a été détectée dans le cadre d'un cas présumé de vente d'enfant. Toutefois, les éléments recueillis par la suite n'ont pas permis de confirmer cette hypothèse. Dans un autre cas, une personne, aujourd'hui majeure, a découvert qu'elle avait été vendue à l'âge de trois ans et a souhaité déposer plainte.

Comme les années précédentes, aucun cas de trafic d'organes n'a été détecté.

À l'exception d'un seul cas, l'ensemble des victimes d'exploitation sexuelle sont des femmes. Les nationalités les plus fréquemment représentées sont ukrainienne et russe, ainsi que plusieurs nationalités d'Amérique latine, notamment brésilienne et colombienne. Les personnes recensées ont entre 22 et 52 ans, les femmes dans la trentaine étant les plus représentées.

Dans une affaire impliquant quatre victimes contraintes à se livrer à la prostitution, l'auteur présumé des faits était une femme.

En ce qui concerne les victimes exploitées sur les chantiers, il s'agit exclusivement d'hommes âgés de 23 à 62 ans, avec une moyenne d'âge légèrement supérieure à celle observée dans les cas d'exploitation sexuelle. Comme indiqué précédemment, la nationalité la plus représentée est l'albanaise, suivie des nationalités brésilienne et ukrainienne, ainsi que de plusieurs nationalités de pays africains, tels que la Guinée-Bissau, le Mali et le Sénégal.

S'agissant de l'exploitation dans le secteur HORECA, il apparaît que près de 80 % des victimes sont de sexe masculin. La nationalité prédominante concerne la Chine, avec un total de 46 victimes concernées, suivie par l'Inde et le Pakistan, bien que ces deux dernières soient représentées de manière marginale pour les années 2023 et 2024. En ce qui concerne l'âge des personnes exploitées dans le secteur de la restauration, il convient de souligner que 45 % des victimes de nationalité chinoise sont âgées de 40 à 59 ans. Cette répartition témoigne d'une moyenne d'âge sensiblement plus élevée que celle observée parmi les victimes d'autres nationalités.

Dans plusieurs pays de l'Union européenne¹⁰, des rapports¹¹ font état de l'exploitation de travailleurs, en particulier vietnamiens, dans les salons de manucure. Aucun cas de ce type n'a été signalé au Luxembourg à ce jour, mais le rapporteur suivra attentivement l'évolution de la situation.

Victime détectée par	2023	2024	Total
Police	61	4	65
ITM	39	25	64
InfoTraite (service d'assistance)	10	8	18
Direction générale de l'immigration	-	1	1
Parquet	-	1	1
Drop In ¹²	-	1	1
ASTI	1	1	2
Total	111	41	152

Au cours de l'exercice 2023-2024, la majorité des victimes ont été détectées par les services de Police et l'ITM. Dans son précédent rapport, le rapporteur avait déjà mis en évidence une hausse du nombre de victimes détectées par l'ITM. Cette tendance se poursuit au cours de la période actuelle. Cette évolution peut vraisemblablement être attribuée à une sensibilisation accrue de l'ITM à la problématique de la traite des êtres humains.

Les services d'assistance aux victimes de la traite, en tant qu'acteurs de première ligne, continuent à détecter un nombre significatif de victimes.

Il convient toutefois de relever que la Direction générale de l'immigration n'a détecté qu'une seule victime au cours de la période considérée, un chiffre relativement faible qui peut, à certains égards, interpeller.

¹⁰ GRETA, *Evaluation Report, Sweden*, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, p. 37, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

¹¹ Centre fédéral Migration (MYRIA), *Rapport annuel d'évaluation 2022, Traite et trafic des êtres humains. Piégés par la dette*, disponible sur <https://www.myria.be/>.

¹² Dispensaire pour personnes prostituées, pour plus d'information voir <https://www.croix-rouge.lu/fr/service/dropin-dispensaire-travailleurs-du-sexe/>.

Moyen de recrutement	2023	2024	Total
Oral	15	6	21
Internet	47	4	51
Inconnu	49	25 (dont 22 victimes potentielles)*	74
Pas d'informations	-	6 (cas anonymes Infotraite)	6
Total	111	41	152

*Détectées par l'ITM et transmis directement au Parquet, sans passage préalable par la Police.

Bien que le mode de recrutement demeure inconnu pour une large majorité de victimes, la tendance observée dans le rapport précédent – à savoir une augmentation du nombre de victimes recrutées en ligne, notamment à travers les réseaux sociaux – s'est confirmée pour les années 2023 et 2024. Une grande majorité des victimes ont été recrutées à travers des fausses promesses d'embauche, de salaire et de logement.

S'agissant des **mesures d'assistance accordées aux victimes de la traite**, les statistiques de la Police révèlent qu'il y a eu pour l'année 2023, 8 mesures d'assistance et de protection prévues par la loi modifiée du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains¹³ et 4 pour l'année 2024. Deux victimes ayant bénéficié de ces mesures ont décidé de se retirer volontairement du programme et ont quitté le territoire.

Dans certains cas, la traite des êtres humains n'a pas été retenue par les autorités judiciaires et la personne concernée a quitté le territoire. Dans d'autres situations, la personne a refusé toute aide, parce qu'elle ne se considérait pas comme victime. Parmi les victimes ayant voulu rester anonymes, certaines ont bénéficié d'une assistance limitée, à savoir un accompagnement psychosocial. En ce qui concerne

¹³ Loi modifiée 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, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

un grand nombre des victimes de Russie et d'Ukraine, forcées à se prostituer dans des appartements, leur lieu de séjour est inconnu. Pour les victimes potentielles, aucune information n'est disponible quant à une éventuelle assistance ou protection.

Pour rappel : Le dispositif **InfoTraite**, né de la mise en commun en octobre 2020 des services SAVTEH (Femmes en détresse) et COTEH (Fondation Maison de la Porte Ouverte) est en charge de l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains au Luxembourg. Le 1^{er} janvier 2025, HUT (structure ayant succédé à Caritas) a rejoint le dispositif InfoTraite pour le volet logement. La coopération entre InfoTraite et la Police judiciaire, seule instance à pouvoir identifier officiellement une victime de la traite en tant que telle, est, d'après eux, exemplaire. Toutefois, comme indiqué plus haut, il arrive que des victimes qui sont en contact avec InfoTraite souhaitent rester anonymes et ne pas coopérer avec la Police. Inversement, il arrive que la Police détecte des victimes qui par la suite refusent de coopérer, d'être aidées ou encore qui disparaissent. Si une victime n'est pas identifiée en tant que telle ou si elle reste une victime présumée, elle a droit à un mois de soutien psychosocial.¹⁴ Les acteurs concernés font de leur mieux afin d'analyser chaque dossier au cas par cas pour trouver la solution la plus adaptée.

Lorsque la Police identifie une victime comme ressortissante d'un pays tiers en séjour irrégulier, elle en informe la Direction générale de l'immigration qui émet un **délai de réflexion**, encore appelé attestation de demeurer sur le territoire luxembourgeois (papier orange), valable pendant 90 jours, pour permettre à la victime de se soustraire à l'influence de l'auteur de la traite, de se rétablir et d'introduire une plainte^{15, 16}. Pendant ce délai, la victime ne pourra pas être éloignée du territoire luxembourgeois. En 2023, la Direction générale de l'immigration a émis 8 et en 2024 4 délais de réflexion.¹⁷ Il convient de préciser que les 4 délais de réflexion de 2024 concernaient en réalité une victime, dont le conjoint ainsi que les deux enfants ont également bénéficié de cette mesure. Toutefois, ces personnes ne figurent pas dans les statistiques de la Police, puisqu'elles ne sont pas considérées comme des victimes au sens strict et leur inclusion risquerait de fausser les données.

Selon les informations de la Police, pour les cas où il n'y a pas eu de délais de réflexion, soit, la traite n'a pas été retenue, soit les victimes ont refusé toute

¹⁴ Voir aussi le chapitre [C.1. Les conditions pour accéder à l'aide et à l'assistance](#).

¹⁵ Art 93 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, disponible sur <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/08/29/n1/consolide/20241224>.

¹⁶ Voir aussi le chapitre [C. 2. Les titres de séjour](#).

¹⁷ Données fournies par la Direction générale de l'immigration.

coopération dès le départ, soit elles se sont retrouvées dans une procédure de protection internationale.

Après l'expiration du délai de réflexion, un **titre de séjour pour victimes de la traite des êtres humains**, valable pendant six mois et renouvelable, peut être émis sous certaines conditions.

En 2023, la Direction générale de l'immigration a accordé au total 3 titres de séjour conformément à l'article 95 de la loi du 29 août 2008 et 4 en 2024.

L'observation relative aux délais de réflexion accordés aux membres de la famille s'applique également dans ce cas. Ces données ne figurent pas dans les statistiques de la Police, puisqu'elles ne concernent pas directement des victimes.¹⁸ 6 personnes ont eu un renouvellement de leur titre de séjour. Une personne qui avait un titre de séjour selon l'article 95, s'est vu accorder une carte de séjour « membre de famille d'un ressortissant national/UE » (CSMF).

En 2024, 4 titres de séjour selon l'article 95 ont été accordés et 11 personnes ont eu un renouvellement. 2 personnes qui avaient des titres de séjour selon l'article 95 ont eu un titre de séjour salarié.

Certaines victimes souhaitent rentrer volontairement dans leur pays d'origine, soit parce qu'elles ne se considèrent pas comme victime, soit parce qu'elles ont peur de faire des déclarations sur l'auteur de la traite, par crainte de représailles à l'encontre d'elles-mêmes ou de membres de leurs familles dans leurs pays d'origine. Les services d'assistance ont établi des liens avec des acteurs de terrain dans ces pays, qui pourront prendre en charge la victime une fois rentrée. Ils ont également la possibilité d'organiser le retour volontaire des victimes avec le soutien de l'Organisation internationale de migration.

3. Profil des auteurs présumés de la traite des êtres humains

Comme pour les rapports précédents, l'analyse et l'évaluation des chiffres concernant les auteurs présumés de la traite des êtres humains s'avèrent plus difficiles, étant donné que, dans plusieurs cas, la Police ne dispose pas de toutes les données nécessaires sur tous les auteurs. Cela peut s'expliquer par le fait que la victime refuse de coopérer ou a subi des menaces de la part de l'auteur et refuse de

¹⁸ Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, disponible sur <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/08/29/n1/consolide/20241224>.

porter plainte ou encore parce que l'exploitation a eu lieu à l'étranger. Il reste à noter qu'il peut y avoir des cas où un auteur exploite plusieurs victimes.

En 2023, pour 15 cas les données fournies sont complètes. Dans 4 autres cas, les données ne sont pas complètes et dans 9 cas, aucune information sur l'auteur n'est disponible. Il s'agit dans ce cas des victimes qui ont souhaité rester anonymes. Ces dossiers ne sont par conséquent pas repris dans les données ci-dessous.

Pour 2024, dans 22 cas les informations sur les auteurs sont complètes alors que dans 2 cas, elles ne le sont pas. Dans 7 cas, dont 6 cas avec des victimes anonymes, aucune information sur les auteurs n'est disponible. Ces cas ne sont pas non plus repris dans les données ci-dessous. Il faut noter que certaines affaires ont déjà commencé avant 2023, notamment celle du grand réseau de prostitution forcée, avec des victimes russes et ukrainiennes.

Nombre d'auteurs présumés	2023	2024	Total
	21	22	43

Sexe	2023	2024	Total
Hommes	15	12	27
Femmes	6	9	15
Inconnu	-	1	1
Total	21	22	43

Âge	2023	2024	Total
20-29	2	1	3
30-39	4	5	9
40-49	7	10	17
50-59	3	2	5
60-69	1	1	2
80-89	-	1	1
Inconnu	4	2	6
Total	21	22	43

Nationalité des auteurs	2023	2024	Total
Union européenne			
Belgique	1	2	3
France	2	-	2
Italie	1	1	2
Luxembourg	1	3	4
Portugal	-	3	3
Total UE	5	9	14
Pays tiers			
Brésil	1	-	1
Cameroun	-	1	1
Chine	9	9	18
Côte d'Ivoire	-	1	1
Guinée Bissau	1	-	1
Inde	-	1	1
Iran	-	1	1
Mauritanie	1	-	1
Total pays tiers	12	13	25
Inconnu	4	-	4
Total	21	22	43

Les données statistiques disponibles sur les auteurs ne permettent que de dégager un nombre très limité de tendances. Toutefois, l'analyse du secteur HORECA, en tenant compte des périodes précédentes, révèle que les auteurs ont majoritairement recours à l'exploitation de ressortissants de leur propre nationalité. Ainsi, les établissements chinois emploient exclusivement des personnes d'origine chinoise, tandis que les restaurants népalais et indiens exploitent des individus issus de la même région géographique, notamment l'Inde, le Népal et le Pakistan.

À titre préliminaire, le rapporteur appelle à la prudence en ce qui concerne l'interprétation de ces données et souligne qu'il faut veiller à éviter d'en tirer des conclusions hâtives qui peuvent aboutir à des perceptions stéréotypées. La sur- ou la sous-représentation de certains pays peut par exemple être expliquée par le fait que les enquêtes se focalisent surtout sur certains secteurs et parties de la population au détriment de certains autres. À titre d'exemple, les secteurs tels que celui du nettoyage et de l'aide à domicile, dans lesquels il est estimé par certains acteurs de terrain qu'il y a une implication élevée de ressortissants luxembourgeois et de l'UE dans des cas d'exploitation (travail non-déclaré ou traite), font l'objet de moins de contrôles et de détections.¹⁹

Pour conclure :

Comme dans chaque rapport, il faut souligner que les chiffres présentés ne reflètent qu'une partie de la réalité de la traite des êtres humains au Luxembourg. Les tendances observées lors de la période précédente demeurent inchangées. La traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail continue de croître de manière soutenue, tendance qu'on retrouve également au niveau européen. S'agissant de l'exploitation sexuelle, celle-ci se déroule majoritairement dans des appartements. Le rapporteur souligne par ailleurs que le recrutement des victimes s'effectue de plus en plus fréquemment par le biais de plateformes en ligne. L'augmentation globale du nombre de victimes identifiées pourrait s'expliquer par une intensification des efforts déployés par les autorités compétentes en matière de détection, ainsi que par l'adoption d'une approche plus proactive dans l'identification des situations de traite.

Le rapporteur a également pu consulter les données statistiques pour l'année 2025. Bien que ces données n'étaient pas complètes au moment de la finalisation du présent rapport, il a été constaté que la tendance de l'augmentation des cas

¹⁹ Franziska Peschel, *Schwarzarbeit*, Forum, nr. 434, pp. 19 et suiv., disponible sur https://www.forum.lu/article/forum_story-schwarzarbeit/.

d'exploitation dans le monde du travail, plus particulièrement dans le secteur HORECA et sur les chantiers, se confirme.

4. Les statistiques au niveau de l'Union européenne

Le 3 avril 2025, EUROSTAT a publié les chiffres pour l'année 2023.²⁰ En résumé, la situation au niveau de l'Union européenne se présente comme suit :

En 2023, 10 793 victimes de la traite des êtres humains ont été recensées au sein de l'Union européenne, soit une augmentation de 6,9 % par rapport à 2022. Il s'agit du chiffre le plus élevé enregistré sur la période 2008–2023. Quatorze États membres ont signalé une hausse du nombre de victimes enregistrées par rapport à l'année précédente. Plusieurs États membres ont attribué cette augmentation à une attention accrue portée par les autorités et les agences compétentes à la détection et à l'identification des victimes.

Le Luxembourg reste par ailleurs en tête de classement des pays de l'Union européenne pour le nombre de victimes enregistrées pour un million d'habitants. Une explication à cela pourrait être l'approche plus proactive de l'ITM dans la détection des victimes de la traite.

63,3 % des victimes enregistrées dans l'UE étaient des femmes ou des filles, un chiffre relativement stable par rapport à 2022 (62,8 %).

L'exploitation sexuelle demeure la forme prédominante en 2023, représentant 43,8 % des cas. Elle a toutefois connu une diminution par rapport à 2022. L'exploitation par le travail constitue 35 % des cas. Les autres formes d'exploitation – notamment la fraude aux prestations sociales, le prélèvement d'organes, les activités criminelles et la mendicité forcée – ont connu une hausse et représentent 20,2 % des cas en 2023.

Une diminution continue du nombre de victimes mineures a été observée. Leur part est passée de 19 % en 2022 à 13 % en 2023.

Le nombre et la proportion de victimes originaires de pays tiers à l'Union européenne ont continué à augmenter : en 2023, 64 % des victimes étaient des ressortissants non européens, soit une hausse de 1 % par rapport à 2022. 28 % des victimes enregistrées étaient des ressortissants de l'État membre rapporteur (traite interne), tandis que 7,8 % provenaient d'un autre État membre de l'UE. Les cinq principales nationalités des victimes non européennes étaient le Nigéria, la

²⁰ EUROSTAT, Crime and Criminal Justice Database, Trafficking in human beings statistics, <https://ec.europa.eu/>.

Colombie, le Maroc, le Brésil et le Pakistan, ce qui témoigne d'une augmentation du nombre de victimes originaires d'Amérique latine. Les efforts déployés pour protéger les ressortissants ukrainiens semblent avoir porté leurs fruits : 176 victimes ukrainiennes ont été recensées en 2023, contre 421 en 2022.

Les actions menées par les forces de l'ordre et les instances judiciaires ont également produit des résultats positifs. En 2023, le nombre d'auteurs présumés a augmenté de 5 %, passant de 8 064 en 2022 à 8 471. Le nombre d'auteurs condamnés a progressé de 10,1 %, passant de 2 097 en 2022 à 2 309 en 2023. Quinze États membres ont enregistré une hausse du nombre de condamnations pour traite des êtres humains.

B. Analyse des statistiques de 2010 à 2024

Ce rapport, qui entend également dresser le bilan des dix premières années du mandat de rapporteur national sur la traite, saisit l'occasion d'évaluer l'ensemble des statistiques disponibles couvrant la période 2010-2024. Il convient toutefois de souligner que les données qui étaient à la disposition du rapporteur au début de son mandat étaient incomplètes et incohérentes, ce qui impose une certaine prudence dans leur interprétation.

Profil des victimes

Nombre de victimes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Identifiées	12	7	2	4	9	2	9	12	3	1	5	20	50	64	4	204
Présumées	2	6	7	6	3	5	5	5	11	12	5	30	15	17	21	150
Potentielles													12	30	16	58
Total	14	13	9	10	12	7	14	17	14	13	10	50	77	111	41	412

Entre 2010 et 2020, le nombre de victimes identifiées est demeuré relativement stable. Une augmentation significative est toutefois observée à partir de 2021. Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs : la détection d'un grand réseau de prostitution forcée dans des appartements entre 2021 et 2023, une intensification des efforts de détection de l'ITM, ainsi que l'intégration par la Police, dans les statistiques, des cas de victimes ayant souhaité conserver l'anonymat. Même si, parmi ces dernières, il y a des personnes qui ne seront fort probablement jamais identifiées officiellement comme victimes de la traite, elles se sont trouvées, d'une manière ou d'une autre, dans une situation d'exploitation qui les rend particulièrement vulnérables.

Sexe	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Hommes	1	-	1	-	7	-	4	8	4	5	8	40	20	44	25	167
Femmes	13	13	8	10	5	7	10	9	10	8	2	10	57	67	16	245
<i>dont mineurs (m et f)</i>	1	2	-	-	1	-	7	1	1	-	-	10	-	-	1	24
Total	14	13	9	10	12	7	14	17	14	13	10	50	77	111	41	412

La prédominance des femmes parmi les victimes s'explique notamment par la grande affaire susmentionnée d'exploitation sexuelle impliquant principalement des ressortissantes russes et ukrainiennes.

Âge	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
0-11	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
12-17	1	2	-	-	1	-	7	-	1	-	-	10	-	-	1	23
18-22	1	2	2	-	1	1	1	1	3	1	-	8	-	2	-	23
23-30	3	5	5	5	5	1	1	3	6	3	2	7	29	35	10	120
31-40	7	2	-	1	4	5	3	8	3	4	2	11	27	41	9	127
41-50	1	1	1	2	-	-	-	1	-	3	3	8	4	16	7	47
51-60	-	-	-	-	-	-	-	3	1	2	3	2	2	10	6	29
61-70	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	4
Majeurs*													10	5	5	20
Inconnu**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	1	2	6
Pas d'informations***	-	1	1	2	1	-	2	-	-	-	-	2	3	-	-	12
Total	14	13	9	10	12	7	14	17	14	13	10	50	77	111	41	412

*cas anonymes InfoTraite

** indiqué comme "inconnu" par la police dans le tableau Excel

***absence d'informations dans le tableau Excel

Concernant les victimes mineures, les données font état de 15 enfants roumains exploités dans la mendicité forcée, de 2 cas de vente d'enfants (dont une adoption illégale), de 4 cas d'exploitation sexuelle et de 3 cas d'exploitation par le travail.

Nationalité des victimes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Union européenne																
Allemagne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Belgique	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Bulgarie	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	4
Danemark	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Espagne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2
Estonie	1	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
France	2	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	6
France/ Luxembourg	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Hongrie	-	-	-	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	3
Italie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Lituanie	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Luxembourg	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	1	3
Pays Bas	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Pologne	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2
Portugal	1	1	-	-	1	-	-	-	1	-	4	2	-	-	1	11

Roumanie	2	2	3	2	1	1	5	3	1	-	-	13	2	-	-	35
Slovaquie	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
République tchèque	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Total UE	10	9	7	5	2	2	7	3	4	-	5	18	3	3	3	81
Pays tiers																
Albanie	-	-	-	-	-	-	1	7	-	-	-	3	-	12	1	24
Algérie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Angola	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Argentine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Bangladesh	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Bosnie-Herzégovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Brésil	3	-	-	1	3	2	-	-	1	1	-	1	3	10	1	26
Burkina Faso	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Cameroun	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	2	7
Chili	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Chine	-	2	-	-	-	-	3	3	3	3	3	2	12	27	19	77
Colombie	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	3	4	-	9
Congo (RD)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	2
Côte d'Ivoire	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1

Ethiopie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	2
Gambie	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Guinée Bissau	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	4	-	5
Inde	-	-	-	-	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2	6
Indonésie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Iran	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	2
Kazakhstan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Kosovo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Mali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Maroc	-	1	1	1	-	1	-	-	-	1	-	-	2	-	1	8
Mauritanie	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Moldavie	-	-	-	-	2	1	-	-	2	-	-	-	2	-	-	7
Népal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	6
Nigeria	-	-	-	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	3
Ouganda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Pakistan	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	3
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	2
Pérou	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2
Philippines	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	2
Russie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	22	23	-	46
Rwanda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Sénégal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	1	3

Serbie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
Tunisie	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2
Ukraine	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	8	19	17	3	48
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Total pays tiers	3	4	2	4	10	5	5	14	10	13	5	32	66	107	36	316
Inconnu	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	1	2	12
Pas d'informations	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Total	14	13	9	10	12	7	14	17	14	13	10	50	77	111	41	412

Sur le plan des nationalités, les victimes originaires de l'Union européenne sont principalement roumaines et portugaises. Parmi les pays tiers, les ressortissants chinois sont les plus représentés, suivis de ceux d'Ukraine, de Russie, du Brésil et d'Albanie.

Type d'exploitation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Exploitation sexuelle	12	9	9	10	5	7	8	6	5	3	1	4	51	54	9	193
Rue	4	-	1	5	1	3	3	3	1	-	-	-	-	-	-	21
Cabaret	1	5	7	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	15
Lieu de débauche	7	3	-	3	4	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	25
Appartement	-	-	-	1	-	-	1	3	3	1	-	1	47	52	-	109
Autre	-	1	1	-	-	-	-	-	1	2	-	3	4	2	9	23
Travail	1	4	-	-	7	-	1	9	8	9	9	34	21	54	30	187

HORECA	-	3	-	-	4	-	-	-	3	5	4	8	12	28	22	89
Construction	1	-	-	-	2	-	-	6	-	1	4	21	7	20	5	67
Agriculture	-	-	-	-	1	-	-	3	2	-	-	-	-	-	-	6
Travail domestique	-	-	-	-	-	-	1	-	-	3	1	3	-	4	1	13
Transport	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Servitude/ esclavage	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	1	-	6
Autre	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	1	1	5
Vente d'enfants	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1	3
Mendicité forcée	-	-	-	-	-	-	4	-	1	-	-	12	-	-	-	17
Commission forcée d'un crime/délit	1	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	-	-	-	-	4
Trafic d'organes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inconnu, cas anonymes d'InfoTraite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	2	1	8
Total	14	13	9	10	12	7	14	17	14	13	10	50	77	111	41	412

En ce qui concerne les formes d'exploitation, le rapporteur note que les cas de prostitution de rue étaient plus nombreux avant la pandémie. Toutefois, les mesures de confinement ont entraîné un déplacement de cette activité vers des lieux privés, notamment des appartements, ce qui rend difficile la détection de victimes. Bien que l'exploitation sexuelle demeure légèrement plus élevée que l'exploitation par le travail, en raison notamment du réseau d'exploitation mentionné précédemment, le rapporteur constate une augmentation constante de l'exploitation dans le secteur HORECA ainsi que sur les chantiers, ces dernières années. Aucun cas de trafic d'organes n'a été recensé au Luxembourg entre 2010 et 2024.

Victime détectée par	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Police	14	7	8	8	11	6	13	15	11	4	5	10	49	61	4	226
Direction de l'immigration	-	1	-	2	1	1	-	-	1	3	-	-	-	-	1	10
Centre de rétention	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Étude d'avocats	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2
ITM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	13	13	39	25	93
Services d'assistance/ InfoTraite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	9	-	-	15
Service social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	8	18
Parquet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	3	-	1	24

Service national de la jeunesse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	2	-	-	5
Milieu hospitalier	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
ASTI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	3
Croix-Rouge	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Caritas (et Direction générale de l'immigration)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Drop-In	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
ONG	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
CCDH	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Autre	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Pas d'informations	-	5	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	7
Total	14	13	9	10	12	7	14	17	14	13	10	50	77	111	41	412

Concernant les acteurs impliqués dans la détection des victimes, la Police demeure l'entité la plus active. Le rapporteur salue l'implication accrue de l'ITM depuis 2020, alors que celle-ci n'avait auparavant pas pu fournir des données statistiques, étant donné que, d'après le directeur de l'ITM, la traite n'était pas une manière de contrôle de l'ITM et que, par conséquent, elle ne faisait pas de collecte de données statistiques sur la traite. En revanche, la Direction générale de l'immigration n'a détecté aucune victime entre 2020 et 2023, et seulement une en 2024, alors qu'elle en avait identifié plusieurs entre 2011 et 2019. Il est également à noter

qu'aucun cas de victime n'a été détecté par l'ONA, alors même que cet organisme est en contact régulier avec des personnes vulnérables potentiellement exposées à la traite.

Moyen de recrutement	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Oral	-	-	-	1	-	2	-	-	5	6	2	26	4	15	6	67
Agence intérim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Internet	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	1	8	49	47	4	111
Famille	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Presse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2	-	-	-	6
Inconnu	-	-	-	-	-	3	14	4	7	4	3	14	12	49	25	135
Pas d'informations	14	13	9	9	11	2	-	13	-	2	-	-	12	-	6	91
Total	14	13	9	10	12	7	14	17	14	13	10	50	77	111	41	412

Bien que le mode de recrutement des victimes demeure inconnu dans de nombreux cas, le rapporteur observe que la majorité d'entre elles ont été et continuent à être recrutées en ligne, particulièrement à partir de 2020, en lien probable avec la pandémie.

Profil des auteurs

Peu de tendances claires se dégagent concernant les auteurs présumés depuis 2010, si ce n'est une augmentation de leur nombre, une prédominance masculine, et le fait que les auteurs d'origine chinoise recrutent exclusivement parmi leurs compatriotes.

Nombre d'auteurs présumés	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
	9	16	9	11	9	8	12	23	11	10	5	17	12	21	22	195

Sexe	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Hommes	7	14	6	7	5	6	6	19	7	4	4	13	8	15	12	133
Femmes	1	1	3	3	3	-	6	4	3	4	1	3	4	6	9	51
Pas d'informations	1	1	-	1	1	2	-	-	1	2	-	1	-	-	1	11
Total	9	16	9	11	9	8	12	23	11	10	5	17	12	21	22	195

Âge	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
20-29	1	-	-	1	-	-	4	1	-	-	-	-	1	2	1	11
30-39	3	5	2	4	-	2	3	9	1	1	-	6	3	4	5	48
40-49	-	3	2	1	3	2	5	6	2	4	2	5	3	7	10	55
50-59	-	3	-	1	-	2	-	1	5	-	1	1	4	3	2	23
60-69	1	1	3	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	9
70-79	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
Pas d'informations	4	3	2	3	6	2	-	6	3	5	2	4	-	-	-	40
Inconnu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4	2	7
Total	9	16	9	11	9	8	12	23	11	10	5	17	12	21	22	195

Nationalité des auteurs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Union européenne																
Allemagne	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Belgique	1	2	-	-	-	-	-	4	-	-	-	1	1	1	2	12
Bulgarie	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	4
France	1	3	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2	-	8
Grande-Bretagne	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
Hongrie	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3

Italie	-	1	-	-	-	1	-	-	2	-	-	1	-	1	1	8
Luxembourg	-	1	2	1	-	1	-	6	-	-	-	1	1	1	3	17
Pays Bas	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	1	-	-	-	4
Pologne	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Portugal	-	1	-	-	-	2	2	2	2	-	1	2	-	-	3	14
Portugal/ Luxembourg	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Roumanie	1	1	1	2	3	-	1	3	1	-	-	2	-	-	-	15
Slovaquie	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
République tchèque	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Total UE	6	9	4	8	4	5	3	18	6	-	2	10	2	5	9	91
Pays tiers																
Albanie	-	1	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Belarus	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Brésil	1	-	-	-	3	1	-	-	-	-	-	1 (+port)	-	1	-	8
Cameroun	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4
Chine	-	2	-	-	-	-	1	3	3	1	1	2	6	9	9	35
Colombie	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Côte d'Ivoire	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Ethiopie	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Ghana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1

Guinée Bissau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Inde	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4
Iran	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Maroc	-	-	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	3
Mauritanie	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2
Moldavie	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Niger	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Nigeria	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Pakistan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Serbie	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (+lux)	-	-	-	4
Togo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Tunisie	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Turquie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Ukraine	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Total pays tiers	1	6	3	3	5	1	3	5	5	5	3	5	8	12	13	78
Inconnu	2	1	1	-	-	1	7	-	-	5	-	-	-	4	-	21
Pas d'informations	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	2	-	-	5
Total	9	16	8	11	9	8	13	23	11	10	5	17	12	21	22	195

L'Office statistique de l'Union européenne, Eurostat, a publié le 23 septembre 2025, un rapport qui couvre dix années de données (2013–2023) sur la traite des êtres humains au sein de l'Union européenne.²¹ Le nombre de victimes enregistrées de la traite des êtres humains a nettement augmenté au fil des années. D'après ce rapport plus de 83 000 victimes de la traite ont été enregistrées dans l'UE au cours de la dernière décennie. Cette hausse peut s'expliquer par l'évolution des méthodes d'identification des victimes, par l'amélioration des pratiques nationales de collecte de données ou encore par une augmentation réelle du niveau de traite. Comme ces données se basent sur les victimes officiellement recensées, ces données ne reflètent toutefois pas nécessairement l'ampleur réelle du phénomène.

²¹ Eurostat, *Trafficking in human beings in the EU: main findings 2013-2023*, 2025 edition, disponible sur <https://ec.europa.eu/>.

Au niveau de l'UE, la traite à des fins d'exploitation sexuelle demeure la forme la plus répandue. Toutefois les cas de traite à des fins d'exploitation par le travail ont fortement augmenté depuis 2019 (+70,5 %), pour atteindre en 2022 un niveau comparable à celui des victimes enregistrées pour l'exploitation sexuelle.

L'augmentation de la traite à des fins d'exploitation par le travail dans l'UE s'est traduite par une hausse du nombre de victimes masculines. Les victimes issues de pays non membres de l'UE sont désormais trois fois plus nombreuses qu'il y a dix ans. Les enfants représentent également une part importante des victimes (13 % en 2023). Si leur nombre total a augmenté entre 2013 et 2017, leur proportion est restée relativement stable au cours de la période suivante avec une baisse en 2023.

Ile Partie : Cadre juridique et politique national et international

A. Évolution du cadre politique et juridique national depuis 2021

1. Cadre politique national

a. La coordination des efforts de la lutte contre la traite

Au Luxembourg, la coordination des activités de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains est actuellement assurée par un **Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains** (ci-après le « Comité de suivi »), présidé par le Ministère de la Justice.²² Ce Comité rassemble les acteurs clés impliqués dans la lutte contre la traite et leur permet d'échanger sur certaines problématiques qui peuvent surgir.

Dans ses rapports précédents, le rapporteur a d'une manière générale salué les efforts continus du Comité de suivi de renforcer la collaboration et de trouver des solutions aux problèmes rencontrés sur le terrain, notamment par les services d'assistance. En même temps, il a dû constater l'absence d'une stratégie commune et une incohérence générale au niveau des politiques en matière de traite.²³ Cette situation est largement restée inchangée, mais les autorités semblent être plus conscientes de ce problème et envisager des changements, notamment dans le cadre de la transposition de la nouvelle directive de l'UE sur la traite.²⁴ Le rapporteur y reviendra ci-dessous.

La collaboration entre les différents acteurs est, d'une manière générale, évaluée positivement par les membres du Comité de suivi. Certains membres du Comité collaborent plus ou moins régulièrement au sein du Comité restreint. Cela aurait permis de résoudre de manière informelle et rapide des difficultés pratiques qui surgissent de temps en temps. Or, une certaine inefficacité a également été constatée, due notamment à l'approche réactive, à la structure et au fonctionnement

²² Pour la composition et le fonctionnement de ce Comité, voir le règlement grand-ducal du 10 mars 2014, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

²³ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 30 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 41 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²⁴ Directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024 modifiant 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, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

du Comité. Le rapporteur, membre observateur du Comité, partage cette appréciation. Les réunions du Comité, qui devraient avoir lieu au moins trois fois par an,²⁵ sont devenues de moins en moins fréquentes. En effet, le Comité ne s'est réuni qu'une seule fois en 2024. Cette évolution est symptomatique de l'absence d'une volonté politique et d'une stratégie générale cohérente en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Ceci s'explique entre autres par un manque de ressources à la disposition des personnes en charge de la coordination du Comité ainsi que l'implication insuffisante de certains ministères, tels que le Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale.²⁶

Dans ce même contexte, le rapporteur continue à constater que de nombreux projets et actions, dont notamment différentes modifications législatives (p.ex. cadre légal pour la protection des témoins ; révision de l'indemnisation des victimes par l'État), la révision du Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains, la mise en place d'un système de collecte des données statistiques plus performant ainsi que d'une hotline pour victimes disponible 24h/24h, n'ont toujours pas pu être entamés ou réalisés à cause d'un manque de ressources et d'une surcharge de travail des acteurs concernés.

Le rapporteur réitère dès lors sa recommandation de **mettre en place un coordinateur national de lutte contre la traite des êtres humains**.²⁷ La nouvelle directive 2024/1712 de l'UE sur la traite prévoit d'ailleurs une obligation dans ce sens. En effet, les États membres devront mettre en place des « *coordinateurs nationaux de la lutte contre la traite des êtres humains ou des mécanismes équivalents et les doter des ressources adéquates afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs fonctions* ». ²⁸ La directive précise que les tâches de ces coordinateurs doivent, au minimum, inclure :

- la réalisation d'évaluations des tendances en matière de traite des êtres humains ;
- la mesure des résultats des actions engagées pour lutter contre ce phénomène, y compris la collecte de statistiques en étroite collaboration avec

²⁵ Règlement grand-ducal du 10 mars 2014 relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, disponible sur <https://legilux.public.lu>.

²⁶ Voir le chapitre sur l'exploitation par le travail ci-dessous ([IIIe Partie, Chapitre H, point 2](#)).

²⁷ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 30, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²⁸ Article 19 de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine ;

- l'établissement de rapports ;
- la mise en place de plans d'intervention d'urgence pour prévenir la menace de la traite des êtres humains en cas d'urgence majeure ;
- la promotion, la coordination et le financement de programmes de lutte contre la traite des êtres humains.

Certaines de ces tâches, comme p.ex. l'établissement de rapports, peuvent être confiées à un organisme indépendant, c'est-à-dire au rapporteur national.²⁹

Si les dispositions de la directive sont plutôt générales et confèrent ainsi une certaine marge de manœuvre aux États membres, le rapporteur souligne qu'au niveau européen, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) préconise la création d'un poste distinct de coordinateur national soutenu par un bureau distinct ou dédié.³⁰ Il souligne aussi l'importance de lui accorder des ressources humaines suffisantes et de veiller à ce qu'il dispose d'un mandat et de l'autorité requise pour coordonner les travaux des différents ministères et agences. Les structures et les pratiques de coordination devraient être formalisées afin de clarifier les rôles et d'accroître la transparence et la sécurité juridique.³¹

Le rapporteur recommande par conséquent la nomination d'un **coordinateur national, à la tête du Comité de suivi, épaulé par une équipe, qui s'occuperait exclusivement de la traite des êtres humains**. Il estime que le concept du Comité de suivi pourrait être maintenu pour permettre une approche transversale au sein des ministères ainsi que pour garantir l'implication d'autres acteurs comme les autorités judiciaires et la société civile. Il faudra toutefois **inclure davantage les acteurs de la société civile (actuellement limitée aux représentants de InfoTraite)³² ainsi que les syndicats, les experts en statistiques (p.ex. Statec et/ou un institut de criminologie) et le secteur académique**. La collaboration étroite avec la société civile constitue une obligation qui découle de la directive de

²⁹ *Ibid*, paragraphe 3.

³⁰ Julia Planitzer et Helmut Sax, *A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 2020, p. 356, disponible sur <https://www.elgaronline.com/>.

³¹ *Ibid*.

³² P.ex. l'ASTI et Passerell.

l'UE³³ et des recommandations d'experts européens³⁴ et internationaux³⁵ en matière de traite. Dans la mesure où le rapporteur a parfois pu constater des tentatives de la part de certains représentants étatiques d'écarter les contributions et critiques constructives et essentielles des acteurs de la société civile, il paraît nécessaire de prévoir des garanties explicites y relatives dans la base légale.

Afin d'aider le coordinateur et les autres autorités à mieux concevoir les futures mesures de lutte contre la traite, le rapporteur rappelle aussi la **nécessité de mener et de financer des recherches approfondies en matière de traite**. Il renvoie dans ce contexte au nouvel article 18 de la directive de l'UE sur la traite ainsi qu'au Plan d'Action National sur la traite de 2016 qui avait prévu des « *réflexions sur la conduite de travaux de recherche* ». ³⁶ Le rapporteur partage l'inquiétude du GRETA « *face à l'absence de toute étude spécifiquement sur le phénomène de la traite au Luxembourg, malgré ses demandes répétées* » et exhorte les « *autorités luxembourgeoises à mener et soutenir la recherche sur la traite des êtres humains et les différents types d'exploitation* ». ³⁷ Le rapporteur salue l'initiative du Ministère de la Justice d'avoir récemment associé une chercheuse aux travaux de mise en œuvre de la directive précitée. ³⁸ Il **invite le gouvernement et le parlement à pérenniser l'implication du secteur académique dans la lutte contre la traite, en garantissant la mise à disposition des ressources et moyens nécessaires ainsi**

³³ Voir p.ex. les articles 18 (campagnes d'information et de sensibilisation, programmes de recherche et d'éducation) et 19 (collaboration entre coordinateurs nationaux et les ONG) de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

³⁴ « *Dans ses rapports par pays, le GRETA a souligné la nécessité d'adopter une approche inclusive et de mettre en place une consultation formelle et systématique entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de la lutte contre la traite. Les membres de la société civile, dont les syndicats, doivent être associés à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des mesures anti-traite. De plus, le GRETA a appelé à faire participer les ONG spécialisées à un effort interinstitutionnel d'identification et de protection des victimes de la traite* », GRETA, 14^e rapport général, 2024, p. 53, disponible sur <https://rm.coe.int/>. Voir aussi l'article 35 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, disponible sur <https://www.coe.int/>.

³⁵ CEDAW, *Recommandation générale n°38 (2020) sur la traite des femmes et des filles dans le contexte des migrations internationales*, 20 novembre 2020, para 81, disponible sur <https://docs.un.org/fr/CEDAW/C/GC/38>.

³⁶ Directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/> ; Plan d'action national contre la traite des êtres humains, 2016, p. 27, disponible sur <https://mj.gouvernement.lu/>.

³⁷ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, para 146, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

³⁸ Voir p.ex. Université du Luxembourg, *La lutte contre le trafic des humains à l'ère numérique*, 17 novembre 2025, disponible sur <https://www.uni.lu/>.

que de réserver les suites qui s'imposent aux résultats des recherches. Cela est crucial pour assurer que toute décision soit éclairée par des faits.

Le rapporteur salue aussi les efforts des représentants du Ministère de la Justice, actuellement assurant la présidence du Comité de suivi, visant à réformer la coordination actuelle en mettant en place un tel coordinateur. Des échanges constructifs y relatifs ont eu lieu avec le rapporteur en été 2025. À la suite de ceux-ci, le rapporteur avait notamment formulé les recommandations suivantes :

- Le coordinateur pourrait être rattaché au Ministère de la Justice tout en veillant à ce qu'il dispose de l'autonomie, des moyens et ressources nécessaires afin de mener à bien sa mission. Cela permettrait au coordinateur d'élaborer une stratégie commune et de mobiliser davantage les autres acteurs concernés par la lutte contre la traite afin de faire avancer les réformes nécessaires et renforcer ainsi la cohérence des politiques.
- Le coordinateur devrait disposer des compétences et des expériences requises dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains. Ces qualifications, ainsi que les missions associées à la fonction, devraient être définies de manière explicite dans l'appel à candidatures.
- Le Comité devrait se réunir plus régulièrement, au moins trois fois par an.
- L'élaboration d'un rapport annuel sur les activités du comité – à l'instar de celui produit par le comité prostitution³⁹ – pourrait s'avérer pertinente, en ce qu'elle renforcerait la visibilité de ses travaux.
- Les rôles, missions, nominations, pouvoirs et devoirs du Comité de suivi, de ses membres et du coordinateur devraient être formalisés et clarifiés (p.ex. dans une loi, un règlement grand-ducal, un règlement d'ordre intérieur).
- Assurer une coopération efficace entre le rapporteur et le coordinateur national.
- Les priorités du coordinateur nouvellement désigné devraient porter sur l'élaboration et le suivi de politiques nationales et internationales,⁴⁰ y compris

³⁹ Article 2 du règlement grand-ducal du 22 mars 2023 relatif au Comité Prostitution, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁴⁰ Par exemple : Collecte et harmonisation des données statistiques, y compris avec Eurostat, UNODC et autres organismes internationaux ; Élaboration d'un nouveau Plan d'action national sur la traite, en collaboration avec toutes les parties prenantes ; Mobilisation des ministères pour les réformes législatives ; Suivi et optimisation du mécanisme d'orientation des victimes ; Rédaction de rapports (Comité de suivi, Progress Report pour la Commission européenne) ; Formulation de recommandations au gouvernement ; Coordination des questionnaires et évaluations d'organes internationaux (ONU, OSCE, GRETA, TIP Report, etc.) et nationaux ; Suivi des recommandations

la collecte de données fiables, la sensibilisation et la formation,⁴¹ ainsi que le renforcement des coopérations multisectorielles pour une lutte plus efficace contre la traite des êtres humains.⁴²

La nouvelle directive de l'UE sur la traite prévoit par ailleurs également l'obligation de créer un ou plusieurs **mécanismes d'orientation**, par la voie de dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Ces mécanismes doivent s'appliquer à « *toutes les victimes et à toutes les formes d'infractions liées à la traite des êtres humains, en tenant compte de la vulnérabilité individuelle des victimes* ». ⁴³ Ils visent à identifier les victimes, à les orienter vers les services de soutien adaptés et à garantir leur protection ainsi que leur accompagnement, en s'appuyant sur la coopération de l'ensemble des acteurs concernés.

Au Luxembourg, un dispositif formalisé de ce type n'existe pas encore.⁴⁴ La coopération actuelle au sein du Comité de suivi demeure insuffisante et aucun texte législatif ne définit l'ensemble de la procédure. Une pratique informelle a toutefois été instaurée : un document interne et confidentiel, appelé feuille de route, élaboré par le service de Police judiciaire, décrit les étapes allant de la détection d'une victime jusqu'à l'octroi d'un titre de séjour et l'accès à l'assistance. Ce document, réservé aux membres du Comité de suivi, n'est plus accessible au rapporteur, alors qu'il l'était au début de son mandat, de sorte qu'il ne peut confirmer son éventuelle actualisation.

Dans ce contexte, le rapporteur recommande que la transposition de la directive soit l'occasion de mettre en place un mécanisme national d'orientation formalisé, doté d'un caractère multidisciplinaire.

nationales et internationales ; Participation active aux réunions BENELUX, européennes et internationales ; Coopération avec le Comité Prostitution et autres groupes de travail pertinents ; Plaidoyer pour un budget substantiel et mise en place de plans d'urgence contre la traite ; Promotion, coordination et financement de programmes de lutte contre la traite.

⁴¹ Par exemple : Organisation de formations spécialisées ; Refonte et gestion du site stoptraite.lu et des réseaux sociaux ; Production et diffusion de brochures d'information ; Organisation et financement de campagnes de sensibilisation.

⁴² Par exemple : Développement de liens avec syndicats, chambres professionnelles et employeurs (secteurs à risque) ; Mobilisation des secteurs de la santé, de l'économie et de la sécurité sociale ; Collaboration avec experts académiques (Uni.lu), ambassades et ONG de terrain ; Renforcement des échanges réguliers avec les ministères et acteurs concernés.

⁴³ Considérant n°15 de la directive (UE) 2024/1712 sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁴ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, 2022, paras 161 et suivants, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

b. L'évaluation par une instance indépendante

Comme déjà indiqué ci-dessus, la directive de l'UE sur la traite des êtres humains telle que modifiée en 2024 préconise dorénavant, sans pourtant l'exiger, la mise en place d'instances indépendantes dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains.⁴⁵ C'est notamment le cas du Luxembourg, où la CCDH a été désignée rapporteur national sur la traite des êtres humains.

Bien que la directive laisse en principe le choix aux États membres quant à la mise en place de rapporteurs indépendants, il est fortement recommandé d'y recourir. En effet, la Commission européenne a rappelé dans son 5^e rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite que « *les États membres sont encouragés à mettre en place des organismes nationaux indépendants chargés de surveiller la mise en œuvre et les effets des actions de lutte contre la traite des êtres humains. Par exemple, l'Allemagne a désigné l'Institut allemand des droits de l'homme pour exercer le rôle de rapporteur national indépendant sur la traite des êtres humains, qui porte à 16 le nombre de rapporteurs nationaux dans l'UE* ». ⁴⁶ Le GRETA, quant à lui, a souligné que la principale caractéristique de l'institution du rapporteur national « *devrait être sa capacité à contrôler de manière critique les efforts et l'efficacité de toutes les institutions publiques, y compris les coordinateurs nationaux* ». ⁴⁷ Cela exige « *une séparation structurelle entre les fonctions de contrôle et les fonctions exécutives* » car elle « *permet une évaluation objective de la mise en œuvre de la législation, des politiques et des activités de lutte contre la traite des êtres humains, l'identification des lacunes et des insuffisances, et la formulation de recommandations juridiques et politiques globales* ». ⁴⁸ Par conséquent, le GRETA recommande d'établir « *un rapporteur national indépendant ou à envisager la possibilité de désigner comme rapporteur national une entité organisationnelle*

⁴⁵ Article 19 de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁶ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés au sein de l'Union européenne dans la lutte contre la traite des êtres humains (cinquième rapport)*, 20 janvier 2025, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁷ GRETA, *Rapport sur la Pologne*, 2017, para 22, disponible sur <https://rm.coe.int/> ; GRETA, *Rapport sur le Danemark*, 2016, para 27, disponible sur <https://rm.coe.int/>. Voir aussi Julia Planitzer et Helmut Sax, *A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 2020, p. 357, disponible sur <https://www.elgaronline.com/>.

⁴⁸ *Ibid.*

*distincte ou un autre mécanisme de suivi des actions contre la traite menées par les autorités publiques ».*⁴⁹

Il ressort des échanges avec **le Ministère de la Justice que le Luxembourg ne prévoit pas de restreindre les missions actuellement confiées au rapporteur national, ce que le rapporteur salue**. Il conservera donc les missions telles que prévues par la loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains⁵⁰ qui consistent à déterminer les tendances en matière de traite des êtres humains, à évaluer, de manière indépendante, les résultats des actions engagées pour lutter contre ce phénomène, y compris la collecte de statistiques en étroite collaboration avec les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine. La loi dispose également que le rapporteur national établit au moins tous les deux ans un rapport au parlement. **Le rapporteur estime toutefois dans ce dernier contexte qu'une périodicité triennale pour ce rapport pourrait être plus appropriée**, dans la mesure où les évolutions observées sur une période de deux ans demeurent généralement limitées. Il en va de même en ce qui concerne les ressources à la disposition du rapporteur pour effectuer son évaluation. Il y a toutefois lieu de préciser que le rapporteur devra conserver la possibilité d'intervenir à tout moment, lorsqu'il le juge opportun.

La coopération actuelle entre le Comité de suivi et le rapporteur est généralement évaluée positivement par le rapporteur. Cela est un élément important dans le cadre des efforts déployés pour lutter efficacement contre la traite. **Les aspects suivants sont particulièrement importants dans ce contexte et devraient être intégrés dans les travaux de transposition de la directive :**

- **la possibilité pour le rapporteur de participer aux réunions du Comité de suivi en qualité d'observateur ;**
- **la mise à disposition au rapporteur de toutes les informations nécessaires et utiles ainsi que des statistiques cohérentes et fiables ;**
- **des retours aux recommandations formulées par le rapporteur, ainsi que sur le suivi de leur mise en œuvre.**

⁴⁹ GRETA, *Rapport sur la Slovaquie*, 2017, para 23, disponible sur <https://rm.coe.int/>. Voir aussi la Recommandation générale n°38 (2020) du CEDAW, point 115, disponible sur <https://docs.un.org/fr/CEDAW/C/GC/38>.

⁵⁰ Loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

c. Les Plans d'action nationaux en relation directe ou indirecte avec la traite des êtres humains

L'absence d'une coordination efficace a également eu comme conséquence que le sujet de la traite est resté généralement absent des autres comités interministériels et des Plans d'action nationaux (PAN), tels que ceux relatifs aux entreprises, à l'égalité, aux droits de l'enfant ou aux personnes en situation de handicap. Il est d'ailleurs particulièrement regrettable que le PAN dédié à la traite,⁵¹ adopté en 2016, n'ait ni été évalué ni actualisé, et ne tient donc pas non plus compte des autres PAN pertinents adoptés depuis. Cette fragmentation empêche l'élaboration d'une stratégie cohérente et transversale. Le rapporteur avait déjà alerté sur cette situation dans ses rapports précédents.⁵² S'il a pu constater une légère croissance de la prise de conscience en matière de traite auprès de certains acteurs, les efforts de coordination et de sensibilisation semblent toutefois rester largement insuffisants.

En ce qui concerne plus particulièrement le **PAN dédié à la traite**, le rapporteur a été informé qu'il sera finalement actualisé et évalué parallèlement à la transposition de la nouvelle directive de l'UE sur la traite des êtres humains. Il note dans ce contexte que cette dernière oblige dorénavant les États à adopter des PAN sur la traite et de procéder à des réévaluations et adaptations régulières, au moins tous les cinq ans.⁵³

En ce qui concerne le **PAN « Entreprises et droits humains »**, le rapporteur a constaté qu'il y a eu, au cours des dernières années, certains développements positifs concernant la mise en œuvre du PAN qui pourraient également impacter la lutte contre la traite,⁵⁴ mais aussi des régressions.⁵⁵ Des efforts considérables restent généralement nécessaires concernant la responsabilisation des entreprises pour répondre aux engagements internationaux du Luxembourg, y compris en

⁵¹ Plan d'action national contre la traite des êtres humains, 16 novembre 2016, disponible sur <https://mj.gouvernement.lu/>.

⁵² CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 30 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 41 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵³ Article 19^{ter} de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁵⁴ P.ex. le renforcement du rôle et des activités du point de contact national luxembourgeois de l'OCDE, le lancement du Pacte national (sachant toutefois qu'il a été affaibli considérablement), l'adoption de la loi sur les lanceurs d'alerte et les minerais de conflit (sachant toutefois qu'il n'y a eu aucune implication des parties prenantes).

⁵⁵ P.ex. le processus d'affaiblissement de la directive sur le devoir de vigilance avant son entrée en vigueur.

matière de traite. De nombreuses mesures du PAN n'ont pas encore été mises en œuvre ou l'ont été de manière insuffisante,⁵⁶ il y a une implication insuffisante des parties prenantes – surtout de la société civile – dans la mise en œuvre du PAN, et le PAN est arrivé à son échéance en 2022 sans qu'il y ait eu une évaluation indépendante. Le rapporteur réitère dès lors sa recommandation de préparer l'évaluation et la révision du PAN dans les meilleurs délais, conformément à la recommandation du groupe de travail des Nations Unies.⁵⁷ Certains points importants méritent d'être inclus dans le PAN, respectivement précisés davantage, comme p.ex. la lutte contre la traite, la dimension du genre et d'autres situations de vulnérabilité, le secteur financier, les mesures contraignantes et l'amélioration de l'accessibilité des voies de recours.⁵⁸

Le rapporteur note positivement que le nouveau **PAN « Violences fondées sur le genre »**, adopté en 2025, fait référence explicite à la traite des êtres humains.⁵⁹ Il prévoit plus précisément de renforcer les ressources humaines de l'unité spécialisée de protection des victimes de la traite des êtres humains de la Police grand-ducale. Cette action devrait être réalisée en 2025-2026. Une collaboration du Comité interministériel « Violences fondées sur le genre » avec le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains est également prévue pour 2025.

Le **PAN « Femmes, paix et sécurité 2025-2030 »** mentionne également explicitement la traite des êtres humains. Il prévoit de mettre en œuvre le PAN traite, de soutenir le mandat du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la traite des

⁵⁶ Il faudra p.ex. fournir des informations claires et accessibles sur la mise en œuvre des indicateurs et la réalisation des objectifs du PAN, réaliser la cartographie des voies de recours judiciaires et non-judiciaires afin de déterminer l'efficacité de l'accès à la justice et à la réparation, améliorer le Pacte national et l'adhérence à celui-ci, investir dans la formation et la capacité des entreprises concernant leurs responsabilités en matière de droits humains, renforcer le Point de contact national, commencer avec la sensibilisation du grand public et adopter une loi efficace sur le devoir de vigilance.

⁵⁷ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises sur le Luxembourg*, 19 avril 2023, p. 3, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁵⁸ Les experts du groupe de travail de l'ONU avaient souligné dans ce contexte que « des défis subsistent, notamment en ce qui concerne la nécessité de garantir un accès effectif aux voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme commises dans d'autres pays par des entreprises domiciliées au Luxembourg » (*Ibid*, p. 1).

⁵⁹ Plan d'action national « Violences fondées sur le genre », p. 46, disponible sur <https://gouvernement.lu>.

êtres humains et de sensibiliser au niveau national et international, notamment au niveau de la population générale et des jeunes.⁶⁰

Par ailleurs, le rapporteur souligne l'importance générale d'une approche basée sur le genre pour toutes les mesures prises en matière de traite, à tous les niveaux (prévention, détection/protection et poursuites). Si le rapporteur se félicite que le **PAN Égalité des genres**,⁶¹ adopté en 2025, préconise ce principe d'une manière générale, il constate qu'il ne prévoit pas de mesures concrètes pour appliquer ce principe en pratique, p.ex. en matière de traite. En effet, de telles mesures font défaut tant dans le PAN violences fondées sur le genre, que dans les PAN traite, PAN entreprises, PAN égalité des genres et le PAN LGBTIQA+⁶², illustrant une fois de plus le manque de cohérence et d'harmonisation. La traite est une infraction qui est intrinsèquement liée aux inégalités structurelles qui persistent dans nos sociétés contemporaines et qui rendent certaines personnes, p.ex. les femmes et les filles, plus vulnérables à l'exploitation. Il est dès lors indispensable d'adopter dans les meilleurs délais l'approche basée sur le genre et d'abandonner l'approche « neutre » du gouvernement luxembourgeois, qui n'est pas sensible au genre. Il en va de même en ce qui concerne l'approche sensible au handicap, aux origines ethnoraciales, à l'âge et toute autre situation susceptible de faire l'objet de discriminations.

Pour conclure, le rapporteur appelle encore une fois à une harmonisation des PAN, incluant des modèles-types et des normes minimales qui devraient être respectées pour chaque PAN. Il convient également d'entamer le processus de révision du PAN « Traite » endéans les meilleurs délais, en y abordant les obstacles identifiés par le rapporteur dans ses rapports et en y impliquant toutes les parties prenantes. Il espère que la mise en place d'un coordinateur national avec des ressources et moyens plus importants pourra contribuer à l'amélioration de cette situation. Il estime toutefois qu'il y aura lieu de se concerter au niveau gouvernemental, pour veiller à une coordination plus efficace.

⁶⁰ Deuxième Plan d'action national pour la mise en œuvre de la résolution 1352 du Conseil de sécurité des Nations Unies, p. 36, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

⁶¹ Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes, disponible sur <https://mega.public.lu>.

⁶² Plan d'action national pour la promotion des droits des personnes LGBTIQ+, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

2. Cadre juridique national

a. Projet de loi 8486 portant notamment sur l'octroi de sursis aux primodélinquants

Le projet de loi 8486, déposé en janvier 2025, propose de modifier la manière dont sont appliqués les sursis ou la prison ferme pour une peine.⁶³ Il s'agirait d'inverser le système actuel qui oblige les magistrats à motiver leurs décisions de prison ferme, sauf en cas de récidive. Avec le projet de loi 8486, cela ne « *sera plus le cas pour les peines menant à une condamnation de plus de deux années de prison* ». ⁶⁴

D'après le projet de loi, les magistrats devront, s'ils prononcent une peine d'emprisonnement de moins de 2 ans sans sursis (sauf en cas de récidive), « spécialement » motiver cette décision, tandis que s'ils prononcent une peine de plus de 2 ans sans sursis, ils ne devront plus « spécialement » motiver cette décision.⁶⁵ Cette modification s'imposerait notamment au vu des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) mais aussi au vu de la lutte contre les violences domestiques et abus sexuels. Les auteurs du projet de loi estiment que l'article 195-1 du Code de procédure pénale aurait conduit à « *l'octroi systématique de sursis dans certaines affaires de violences sexuelles et domestiques* », sans pourtant fournir plus d'explications y relatives.⁶⁶

Selon les autorités, cette modification législative, telle qu'envisagée par le projet de loi 8486, pourrait être pertinente en matière de lutte contre la traite.⁶⁷ Le rapporteur s'est en effet interrogé à plusieurs reprises, dans ses rapports antérieurs, sur la question de l'octroi des sursis, et plus particulièrement en matière d'exploitation par le travail où aucune peine d'emprisonnement sans sursis intégral n'a été prononcée

⁶³ Projet de loi n°8486 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8486>. À noter que ce projet de loi a été voté et publié au mémorial ([loi du 12 décembre 2025](https://www.chd.lu/fr/dossier/8486)) après l'adoption du présent rapport.

⁶⁴ Chambre des députés, *Faut-il moins favoriser les peines avec sursis ?*, 29 juillet 2025, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/node/3094>.

⁶⁵ À noter que cette modification ne correspond pas à ce qui figure dans le commentaire des articles du projet de loi n°8486 qui fait référence à l'accord de coalition : « *Pour les infractions graves, telles que l'abus sexuel, les mauvais traitements ou les violences à l'égard des enfants, le Gouvernement introduira une législation exigeant une motivation explicite pour l'octroi d'un sursis* » (Projet de loi n°8486, *Commentaire des articles*, p. 9, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>).

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 69, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

jusqu'à présent – même dans le cas d'une exploitation d'un mineur. Alors que le gouvernement avait dans ce contexte estimé que le recours fréquent aux sursis s'expliquerait également exclusivement par le fait que la loi du 20 juillet 2018 introduisant l'article 195-1 dans le Code de procédure pénale aurait obligé les juges à motiver leur choix de prononcer des peines sans les assortir de sursis, le rapporteur a exprimé, dans ses rapports précédents, d'importants doutes par rapport à cette interprétation.⁶⁸

D'une part, il ressort des statistiques établies par le rapporteur que la pratique de l'octroi des sursis n'a pas notablement changé depuis l'entrée en vigueur de cette loi en 2018. D'autre part, dans d'autres matières, les juges avaient réussi à motiver sans difficultés particulières leurs décisions de ne pas assortir les peines de sursis.⁶⁹

Comme dans son rapport précédent, le rapporteur tient encore une fois à clarifier qu'il ne plaide pas pour un renforcement pur et simple des sanctions prononcées, mais pour une analyse de l'adéquation des peines prononcées et de la capacité des juridictions pour apprécier les spécificités des différentes infractions, surtout au vu de la situation des victimes (p.ex. violences fondées sur le genre, abus de situations de vulnérabilité) et de la lucrativité de l'infraction de la traite des êtres humains pour les auteurs. Il y a dans ce contexte aussi lieu de noter que les affaires de traite sont quasiment toujours décriminalisées⁷⁰ et les sursis prononcés en matière de traite sont toujours des sursis simples et donc jamais assortis d'obligations éventuelles, contrairement au sursis probatoire (p.ex. réparer les dommages causés par l'infraction, exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation professionnelle, établir sa résidence en un lieu déterminé). D'après la connaissance du rapporteur, des peines alternatives à l'emprisonnement n'ont pas non plus été prononcées en matière de traite.

⁶⁸ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 177, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁶⁹ Cour de cassation, n°[23/2022](#) du 17 février 2022 (vol simple) ; Cour de cassation, n°[19/2022](#) du 10 février 2022 (meurtre) ; Cour de cassation, n°[143/2019](#) du 14 novembre 2019 (infraction de la loi sur la lutte contre la toxicomanie). Par contraste, dans l'arrêt [109/2022](#) de la Cour de cassation, un arrêt de la Cour d'appel a été cassé pour faute de motivation suffisante (coups et blessures volontaires).

⁷⁰ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 158, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 101 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

Le rapporteur estime par conséquent que la modification législative en 2018 n'était pas forcément problématique, bien au contraire,⁷¹ mais que les juges devraient d'une manière générale motiver davantage leurs décisions – non seulement par rapport à l'appréciation des peines et sursis, mais p.ex. aussi par rapport aux différentes circonstances aggravantes et aux indemnisations des victimes.⁷² Il s'agit là d'un constat qui a également été confirmé par le GRETA.⁷³ **Le rapporteur réitère dès lors pour la énième fois sa recommandation de mieux outiller les professionnels de la justice notamment en prévoyant des formations continues et de qualité sur la traite des êtres humains et la violence basée sur le genre. De même, des enquêtes financières plus poussées devraient être réalisées. Ces mesures permettront aux juges d'évaluer plus adéquatement la gravité des infractions en tenant dûment compte de la situation des victimes et des exploiters.**

Enfin, le rapporteur regrette, à l'instar du Conseil d'État, que le gouvernement ne s'est pas appuyé sur « *d'autres éléments précis, comme par exemple des statistiques judiciaires ou des études scientifiques* », avant d'avoir proposé cette modification législative.⁷⁴ Il s'agit d'un renversement du paradigme mis en place en 2018 qui visait de renforcer le recours à des peines alternatives : avec ce projet de loi, « *la prison deviendra la règle, l'alternative l'exception* ». ⁷⁵ Au vu de ce qui précède, **le rapporteur estime qu'il existe un risque réel que le projet de loi 8486 ne produise pas les effets escomptés par ses auteurs et, dans le pire des cas, qu'il s'avère contreproductif. Il les exhorte dès lors à reconsidérer leur démarche.**

⁷¹ Le rapporteur note que l'idée du législateur était « *d'instaurer un instrument supplémentaire en vue d'un usage renforcé des peines alternatives par rapport aux peines d'emprisonnement ferme, ce qui est un des objectifs de la réforme opérée par le projet de loi sous examen* ».

⁷² Voir le chapitre sur les circonstances aggravantes (pp. 158 et suivantes) et le chapitre sur les indemnisations (pp. 131 et suivantes) du *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/>.

⁷³ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, pp. 20-21, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁷⁴ *Ibid*, p. 5.

⁷⁵ Conseil d'État, *Avis sur le projet de loi 8486*, 3 juin 2025, p. 6, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

b. Projet de loi 8515 sur la sonorisation et la captation informatique

Ce projet de loi vise notamment à étendre l'application des mesures de sonorisation et de captation informatique des lieux et véhicules à une sélection de délits,⁷⁶ dont notamment la traite des êtres humains, mais aussi l'exploitation de la prostitution et le proxénétisme, l'enlèvement de mineurs, le trafic illicite de migrants et les infractions relatives à la « pédopornographie ». À titre préliminaire, le rapporteur souhaite attirer l'attention du gouvernement sur l'importance de veiller à l'utilisation de la terminologie correcte, à savoir « *matériel d'abus sexuel sur mineurs* », et renvoie dans ce contexte à son 3^e rapport sur la traite et la campagne de sensibilisation de ECPAT Luxembourg et du *Kannerjugendtelefon*,⁷⁷ ainsi qu'aux initiatives d'Interpol⁷⁸ et de l'UE⁷⁹.

En ce qui concerne plus particulièrement la lutte contre la traite, l'exposé des motifs souligne que les « *mesures de sonorisation et de captation informatique constitueraient des outils indispensables pour détecter, enquêter et réprimer ces infractions tout en protégeant les victimes et en démantelant les réseaux responsables. Ces outils pourraient garantir une action rapide et efficace dans la lutte contre ces formes modernes d'exploitation humaine* ».⁸⁰ De même, il est estimé que « *la sonorisation d'un véhicule, [qui] constituerait un moyen d'enquête efficace dans le cadre de la poursuite des infractions liées à la mendicité organisée ou la traite des êtres humains, alors que d'autres moyens d'enquête comme l'infiltration à l'aide d'un agent infiltré sont voués à l'échec, en raison des spécificités de certains milieux de la criminalité organisée* ».⁸¹ Le rapporteur tient à souligner dans ce contexte qu'il faudra veiller à éviter des amalgames entre « mendicité organisée » (pas toujours une activité répréhensible) et « mendicité forcée » (constitue une forme de traite et devrait être pénalisée). Il y reviendra plus en détail ci-dessous.⁸²

⁷⁶ Actuellement, cette possibilité est limitée à des actes et financement de terrorisme et aux crimes et délits contre la sûreté de l'État. À noter que le projet de loi 8515 a été voté et publié au Mémorial ([Loi du 19 décembre 2025](#)) après l'adoption du présent rapport.

⁷⁷ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, p. 36 ; ECPAT Luxembourg et KJT, *Stop aux violences sexuelles contre les enfants*, disponible sur <https://stop-csam.lu/>.

⁷⁸ Interpol, Directives sur la terminologie adéquate, disponible sur <https://www.interpol.int/>.

⁷⁹ Commission européenne, Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants, 2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁸⁰ Projet de loi n°8515 portant modification de l'article 88-2, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, p. 7, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Voir la [III^e partie, chapitre H, point 4](#).

Le rapporteur avait dans son rapport précédent constaté que, selon les autorités répressives, les moyens d'enquête étaient limités pour obtenir suffisamment de preuves permettant de porter certaines formes de traite (p.ex. criminalité forcée) devant un tribunal. Il avait par conséquent recommandé de prévoir la possibilité de recourir à d'autres outils, tels que l'infiltration informatique ou la sonorisation, en impliquant les acteurs de terrain tels que la Police et le Parquet dans l'élaboration du cadre légal y relatif et en veillant à la mise en balance avec les droits humains, y compris le droit de la défense.

Selon les informations à la disposition du rapporteur, le projet de loi 8515 répondrait aux besoins des autorités répressives. Le rapporteur, en tant qu'Institution nationale des droits humains, partage néanmoins aussi l'appréciation du Conseil d'État que « *l'exercice auquel le législateur doit procéder est extrêmement délicat* » dans la mesure où il s'agit de trouver une balance entre le respect des droits humains des citoyens et les nécessités de la sécurité de l'État et la protection des citoyens.⁸³

c. Projets de loi relatifs à la réforme de la protection de la jeunesse

Les projets de loi n°7991, n°7992 et n°7994 s'inscrivent dans le cadre de la réforme du régime de la protection de la jeunesse. Dans son dernier rapport, le rapporteur avait estimé que le projet de loi n°7992, « *destiné à mettre en place des droits et garanties procédurales au profit des mineurs victimes ou témoins d'une infraction pénale* », ⁸⁴ comporte des mesures protectrices importantes, mais que la plupart de ces mesures prévoient des exceptions ou sont formulées d'une manière vague permettant une certaine marge d'interprétation, ce qui affaiblit le niveau de protection. Il avait également rappelé la nécessité de créer, dans les meilleurs délais, un cadre légal efficace pour un programme de protection des témoins. De même, il avait recommandé de mettre en place des mesures de protection supplémentaires telles que des maisons pour enfants victimes et témoins de violences (modèle « *Barnahus* ») où les enfants peuvent recevoir tous les services requis dans un seul endroit et permettant de réduire davantage le risque d'une victimisation secondaire. Cela serait non seulement bénéfique pour les enfants

⁸³ Conseil d'État, *Avis sur le projet de loi 8515*, 1 juillet 2025, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>; voir aussi Salomé Lannier, *Infiltrating virtual worlds. The regulation of undercover agents through fundamental rights*, Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Vol. 10, n. 3 e1066, Décembre 2024, disponible sur <https://orbi.lu.uni.lu/>.

⁸⁴ Projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre d'une procédure pénale, *Exposé des motifs*, p. 1, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/7992>.

concernés mais pourrait aussi améliorer le fonctionnement de toute la justice. Des amendements gouvernementaux ont été déposés en mai 2025 que le rapporteur, en sa qualité d'Institution nationale de droits humains, analysera plus en détail dans un avis complémentaire. D'une manière générale, il constate toutefois qu'un bon nombre de ses recommandations⁸⁵ restent toujours valables.

Il en va de même en ce qui concerne le projet de loi n°7991 portant sur la mise en place d'un droit pénal pour mineurs et les amendements gouvernementaux y relatifs publiés en mai 2025. Le rapporteur y reviendra aussi dans un avis complémentaire. Or, de manière générale, il est fortement préoccupé par la tendance de considérer les enfants avant tout comme des personnes criminelles potentielles, notamment en réduisant davantage les garanties pour les droits des enfants (p.ex. droit à un avocat, rabaissement de l'âge de la majorité pénale). Outre le fait qu'elle constitue une contradiction flagrante avec les recommandations européennes et internationales, l'approche préconisée notamment par les autorités judiciaires et largement suivie par le gouvernement, risque d'avoir des effets néfastes sur la lutte contre la traite des êtres humains et la criminalité organisée impliquant des enfants. Elle risque ainsi de rendre plus difficile la détection, l'identification et la protection des victimes mineures potentielles, et par conséquent aussi les poursuites des exploiters. Cette problématique sera analysée plus amplement dans le chapitre sur la traite des enfants. Le rapporteur renvoie dans ce même contexte aussi à l'avis complémentaire de l'UNICEF qui souligne qu'il est « *essentiel de ne pas se tromper de cible dans le cadre de poursuites pénales car les véritables auteurs des infractions sont les réseaux qui exploitent ces enfants. Il s'agit donc de lutter activement contre ces exploiters. Les enfants victimes doivent eux être identifiés et protégés* ». ⁸⁶

Le projet de réforme de la protection de la jeunesse constitue une **opportunité particulière pour lutter davantage contre la criminalité forcée, sous condition d'être basée sur les droits humains des enfants**. Des efforts supplémentaires considérables sont toutefois requis pour éviter qu'elle se transforme en une occasion manquée par le gouvernement et le parlement.

⁸⁵ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 39 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, Avis sur le projet de loi n°7992, 28 février 2023, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁸⁶ UNICEF Luxembourg, Avis sur le projet de loi n°7991, 5 septembre 2025, p. 14, disponible sur <https://www.unicef.lu/>.

d. Proposition de loi n°8509 portant sur l'assistance judiciaire renforcée des victimes de violences fondées sur le genre

Le rapporteur note qu'une proposition de loi 8509 a été déposée, visant entre autres à élargir l'accès à l'assistance judiciaire en cas de violences à l'encontre des femmes.⁸⁷ Si le rapporteur n'est pas en mesure d'analyser cette proposition de loi sans dépasser le cadre du présent rapport, il souligne la nécessité d'une adaptation du cadre légal pour contrer toutes les violences basées sur le genre, y compris l'infraction de la traite des êtres humains (p.ex. en cas d'exploitation sexuelle). Cette proposition de loi, qui nécessitera certes encore des ajustements, prévoit des modifications importantes qui permettraient au Luxembourg de se conformer aux obligations et recommandations internationales en matière de traite : p.ex. l'accès immédiat à des avocats et à l'assistance judiciaire intégrale et gratuite ; l'octroi systématique d'une indemnisation par l'État en cas de non-paiement des dommages et intérêts ; une « agence » spécifique destinée à recueillir des plaintes ; un élargissement des mesures de protection ; l'octroi d'un titre de séjour pour raisons privées indépendamment de l'enquête ou de la procédure pénale.

e. Loi du 7 août 2023 sur l'assistance judiciaire

La loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat est entrée en vigueur le 1^{er} février 2024. Cette loi a introduit l'assistance judiciaire partielle permettant la prise en charge à concurrence de 50% ou 25% par l'État du remboursement des frais exposés ainsi que de l'indemnisation de l'avocat(e) désigné(e) par le Bâtonnier selon les revenus du ménage du demandeur.

Dans la mesure où le régime précédent empêchait l'accès à la justice de toutes les personnes dont le revenu dépassait les taux légaux sans pour autant disposer de revenus suffisants pour intenter une action en justice, le rapporteur ne peut que saluer cette modification législative.

Le rapporteur tient toutefois à rappeler que l'accès à l'assistance judiciaire diffère en fonction de la nationalité (p.ex. ressortissants luxembourgeois et ressortissants d'un État membre de l'UE) ou la légalité du séjour (p.ex. ressortissant pays tiers autorisés à s'établir au pays) des victimes potentielles de la traite. L'accès à l'assistance judiciaire pour les personnes ressortissantes de pays tiers en situation de séjour irrégulier est conditionnée soit à l'obligation de faire une constitution de partie civile

⁸⁷ Proposition de loi n°8509, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

dans le cadre d'une procédure pénale (sinon elle risque d'être retirée de façon intégrale),⁸⁸ soit à l'une des autres conditions légales (p.ex. contentieux en matière de droit d'asile, de séjour, d'éloignement, recouvrement des rémunérations dues en application de l'article L. 572-7 du Code du travail).

Le rapporteur avait dans ses rapports précédents souligné que **toute victime de traite devrait pouvoir bénéficier de l'assistance judiciaire, indépendamment du fait qu'il y ait déjà une procédure pénale et/ou l'intention de faire une constitution de partie civile.**⁸⁹ Il renvoie dans ce contexte notamment aux recommandations du GRETA qui avait souligné la nécessité de veiller à ce qu'une assistance juridique « *soit fournie systématiquement dès qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une personne est une victime de la traite et avant qu'elle ait à décider de coopérer ou non avec les autorités et/ou de faire ou non une déclaration officielle* ». ⁹⁰

Selon les informations à la disposition du rapporteur, les avocats désignés ne sont d'ailleurs pas toujours suffisamment spécialisés en matière de traite. Il est **crucial de sensibiliser les barreaux à la nécessité d'encourager la formation et la spécialisation en matière de traite.**⁹¹

Par ailleurs, si les victimes de la traite réussissent à trouver un emploi et gagner de l'argent, l'assistance judiciaire (totale ou partielle) leur est parfois retirée. Or, le salaire qu'ils reçoivent n'est pas forcément suffisant pour couvrir les frais d'avocat et subvenir à leurs besoins au Luxembourg. **Le rapporteur exhorte le gouvernement et le parlement à remédier à cette situation.**

f. Loi du 7 août 2023 sur l'enquête sous pseudonyme

Comme déjà mentionné dans son dernier rapport,⁹² la loi du 7 août 2023 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale a introduit une modification demandée de longue date par les autorités répressives afin de renforcer leurs moyens pour détecter et poursuivre des faits de traite des êtres humains. L'article 48-26 du Code de procédure pénale, tel que modifié par la loi du 7 août 2023, prévoit dorénavant que l'enquête sous pseudonyme peut être autorisée dans

⁸⁸ Article 2 (7) de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁸⁹ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, p. 44, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁹⁰ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 29, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, p. 33.

le but de constater « *des crimes et délits punis par une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement* ». Auparavant, ces enquêtes étaient limitées aux seules infractions contre la sûreté de l'État, les actes de terrorisme et le financement de celui-ci.

La décision du législateur luxembourgeois de généraliser cette technique d'enquête s'inscrit dans les efforts européens visant à renforcer la réponse pénale aux infractions facilitées par les technologies et à les intégrer dans la lutte contre la traite des êtres humains. Ces dernières années, l'usage croissant de l'Internet, des applications de communication et des réseaux sociaux à toutes les étapes de la traite – recrutement, contrôle, exploitation – a fortement préoccupé les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la traite. La traite facilitée par les nouvelles technologies pose un obstacle particulier au niveau de la détection, des enquêtes et des poursuites.⁹³

Ayant accueilli positivement cette modification législative dans son dernier rapport, le rapporteur avait également constaté que des efforts supplémentaires seront nécessaires pour faire face aux défis actuels et futurs. En effet, les autorités répressives sont confrontées à des difficultés de détection et de poursuite de ces infractions : l'enquête sous pseudonyme ne peut intervenir qu'en présence d'indices préalables, alors que la principale difficulté réside dans leur identification en amont. Si la situation est restée inchangée depuis la publication de son dernier rapport, le rapporteur a été informé qu'un groupe de travail a été mis en place afin de préparer une réforme du Code de procédure pénale dans le cadre de la lutte contre la criminalité forcée, qui s'attarderait également sur une adaptation du cadre législatif en matière d'enquête sous pseudonyme.

Le rapporteur invite le gouvernement et le parlement à faire avancer les travaux de réforme, à revoir les moyens et outils à la disposition des enquêteurs (p.ex. *webcrawler*⁹⁴) et à impliquer les acteurs de terrain, y compris la Police et le Parquet, dans l'élaboration de toutes modifications législatives ou réglementaires afin d'éviter que les obstacles précités se reproduisent.

⁹³ GRETA, *La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies, Résumé et recommandations*, avril 2022, disponible sur <https://rm.coe.int>.

⁹⁴ GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 30, disponible sur <https://rm.coe.int/>. Voir aussi le chapitre sur l'exploitation sexuelle ci-dessus ([IIIe partie, chapitre H, point 1](#)).

g. Loi du 7 août 2023 sur l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour régulier sans autorisation de travail et facilitation de l'accès au marché de travail

Dans son dernier rapport, le rapporteur a également abordé l'adoption de la loi du 7 août 2023 portant modification du Code du travail, de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration et de la loi relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.⁹⁵

Cette loi a introduit plusieurs changements pouvant impacter des victimes potentielles de la traite :

- Elle a remédié à un vide juridique en étendant les pouvoirs des inspecteurs de travail à l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour régulier mais sans autorisation de travail.
- Elle a augmenté le montant maximal des amendes administratives pour dissuader encore davantage les employeurs d'avoir recours à des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ou en situation irrégulière.
- Elle a introduit une présomption de relation d'emploi d'au moins trois mois, renversable uniquement par preuve écrite.
- Elle a précisé que l'emploi d'au moins deux personnes en situation de séjour irrégulier constitue une circonstance aggravante, réduisant ainsi la marge d'interprétation et offrant plus de sécurité juridique.
- Elle vise à faciliter l'accès au marché du travail pour certaines personnes en situation de séjour irrégulier (bénéficiaires d'un report ou sursis à l'éloignement, demandeurs de protection internationale) en supprimant le test du marché.

En même temps, le rapporteur avait regretté que la loi se soit limitée à augmenter les montants des amendes, mais non pas les peines de prison maximales, qui restent largement en dessous de la moyenne au sein de l'UE. Il avait invité le gouvernement à reconsidérer sa position en s'alignant aux recommandations du GRETA en vue d'une meilleure protection des salariés en séjour irrégulier ou en situation irrégulière, potentiellement victimes de traite des êtres humains.⁹⁶ Il a également regretté que la question de la régularisation des personnes en séjour irrégulier au Luxembourg, qui aurait permis de réduire la précarisation des

⁹⁵ *Ibid*, pp. 34 et suivantes.

⁹⁶ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 34, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

personnes et le risque de devenir victime d'une exploitation, n'ait pas été abordée.⁹⁷ Enfin le rapporteur avait encore regretté que le gouvernement n'ait pas opté en faveur d'une véritable réforme de l'autorisation d'occupation temporaire (AOT), tel qu'annoncée dans le programme de coalition de 2018⁹⁸, et revendiqué depuis de nombreuses années par les experts de terrain de la société civile. Dans ses derniers rapports,⁹⁹ le rapporteur national avait notamment critiqué le délai excessif de 6 mois pour pouvoir accéder au marché de travail et la lourdeur administrative de la procédure.¹⁰⁰

Le rapporteur n'a pas encore pu constater des impacts concrets en matière de traite suite à l'adoption de cette loi, mais l'ITM estime d'une manière plus générale que cette loi aurait renforcé les capacités juridiques et opérationnelles de détecter des situations potentiellement liées à la traite. Le rapporteur a toutefois été informé que malgré l'introduction d'une base légale¹⁰¹ pour le transfert de données entre le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) et l'ITM, le CCSS ne collabore pas davantage avec celle-ci en matière de traite des êtres humains, ce que le rapporteur déplore.

h. Loi du 7 août 2023 sur la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs

La loi du 7 août 2023, également abordée dans son dernier rapport, a modifié le Code pénal et le Code de procédure pénale en vue de renforcer les moyens de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs.

Elle a introduit plusieurs changements importants, comme une définition du consentement à un acte sexuel, des définitions plus précises et larges du viol et de l'atteinte à l'intégrité sexuelle (formulation englobant l'environnement numérique et non numérique). Elle a également créé des infractions autonomes de viol sur un mineur et de relations incestueuses avec un mineur. Finalement, elle a allongé le

⁹⁷ *Ibid*, pp. 77 et suivantes. Voir dans ce même sens aussi le 3^e rapport de la CCDH sur la traite, pp. 51 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>, ainsi que la Prise de position de l'ASTI concernant le projet de loi n°8227, 19 juillet 2023, disponible sur <https://www.asti.lu>.

⁹⁸ Accord de coalition 2018-2023, p. 234.

⁹⁹ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 36 ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, p. 68.

¹⁰⁰ Voir, dans ce contexte, aussi les critiques récentes de la Chambre des métiers (p.ex. Wort, Florian Javel, *Wie Flüchtlinge « unabhängiger von Sozialleistungen » werden sollen*, 13 octobre 2025, disponible sur <https://www.wort.lu/> ; Wort, Florian Javel, *Wie der Staat Flüchtlingen den Weg zum Job verbarrikadiert*, 10 octobre 2025, disponible sur <https://www.wort.lu/>).

¹⁰¹ Article L. 573-6 du Code de travail.

délai de prescription dans certains cas d'abus sexuels en matière de délits et de crimes et introduit l'imprescriptibilité pour les crimes sexuels les plus graves sur les mineurs (viol sur mineur, viol incestueux sur mineur). Ces nouvelles dispositions pourront aussi s'appliquer aux victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle.

Le rapporteur n'a pas encore pu constater un impact éventuel de cette loi en matière de traite des êtres humains depuis son entrée en vigueur.

i. Règlement grand-ducal du 22 mars 2023 relatif au Comité Prostitution

Le règlement grand-ducal du 22 mars 2023 relatif au Comité Prostitution a enfin été adopté en exécution de la loi du 28 février 2018 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.¹⁰² Il a formalisé la plateforme nationale « Prostitution » qui existe depuis 2012, en créant un Comité permanent. Le règlement grand-ducal précise la composition, l'organisation et le fonctionnement de ce nouveau Comité.

Pour rappel, la loi du 28 février 2018 prévoyait dans son article 1^{er} que ce Comité « Prostitution » devrait travailler en étroite collaboration avec le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains. Une telle collaboration étroite ne semble pas encore avoir eu lieu pendant ces sept dernières années, malgré la formalisation du Comité « Prostitution ». Selon les dernières informations reçues par le rapporteur, la présidence du Comité traite a été invitée au Comité Prostitution fin novembre 2025, ce que le rapporteur salue. Il espère que ces deux comités profiteront enfin des possibilités d'échange et de collaboration, telle qu'elles avaient été explicitement prévues par le législateur en 2018.

¹⁰² Règlement grand-ducal du 22 mars 2023 relatif au Comité Prostitution, Mémorial A n°177 du 30 mars 2023, disponible sur <https://legilux.public.lu>.

B. Évolution du cadre politique et juridique international depuis 2023

1. Développements au niveau de l'Union européenne

a. Adoption et transposition de la nouvelle directive traite

Comme déjà annoncé ci-dessus, la révision de la directive 2011/36 relative à la lutte contre la traite des êtres humains a été adoptée en 2024. La directive 2024/1712 du 13 juin 2024 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes¹⁰³ devra donc être transposée en droit national au plus tard le 15 juillet 2026. La directive prévoit certaines modifications positives :

Approche centrée sur les victimes : Toutes les mesures – de la détection et de l'identification, l'aide et l'assistance des victimes aux formations et mesures de sensibilisation – doivent en principe être centrées sur les victimes et tenir compte des questions d'égalité des genres, du handicap et du point de vue des enfants, afin de renforcer la prévention de l'infraction de traite et la protection des victimes.

Principe de non-punition des victimes de traite : Ce principe s'applique dorénavant à toute activité illicite, allant ainsi au-delà des activités réprimées par des sanctions pénales.

Victimes nécessitant une protection internationale : Le droit d'introduire une demande de protection internationale doit être garanti pour les victimes de traite et la coordination entre les autorités en charge de ces demandes et les autorités anti-traite doit être assurée.

Hébergements : Il y a une obligation de veiller à ce que les hébergements soient fournis en nombre suffisant et offrent des services spécialisés et adaptés aux besoins des victimes potentielles et identifiées.

Formations : L'obligation de formations régulières et spécialisées est élargie à tout professionnel susceptible d'être en contact avec des victimes au lieu de se limiter aux fonctionnaires et policiers de terrain. À titre d'exemple, les professionnels de la santé et le personnel judiciaire sont dorénavant explicitement visés. Les formations doivent être axées sur les droits humains.

¹⁰³ Directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

Obligation de mettre en place un coordinateur national : Ce dernier devrait améliorer la coopération interne et disposer des ressources nécessaires pour mettre en œuvre ses missions. La mise en place de rapporteurs indépendants reste optionnelle, mais fortement recommandée (voir ci-dessus).

Plans d'action nationaux de lutte contre la traite des êtres humains : Ces derniers devront obligatoirement être mis en place, au plus tard le 15 juillet 2028, et être révisés et mis à jour à intervalles réguliers n'excédant pas cinq ans.¹⁰⁴

Formalisation des mécanismes nationaux d'orientation : De tels mécanismes seront requis pour améliorer la détection et l'identification précoce des victimes et harmoniser les procédures et les structures dans l'ensemble de l'UE, y compris en matière d'assistance et d'aide des victimes de traite (potentielles et identifiées). L'orientation des victimes de traite est censée être améliorée dans les affaires transfrontalières via la création d'un « point central national ».

Formalisation de la coordination au niveau de l'UE : Le rôle du coordinateur de l'UE est précisé davantage, y compris en ce qui concerne la coordination avec les coordinateurs nationaux, les rapporteurs et la société civile.

Collecte de données : Il faudra mettre en place un système permettant d'enregistrer, produire et communiquer des données statistiques anonymisées, qui devront comporter un minimum d'informations pour mieux harmoniser les données collectées et les rendre plus comparables. La collecte annuelle de données sur la traite des êtres humains à l'échelle de l'UE devient également obligatoire. L'objectif est de garantir une prévention et une détection adéquates et d'améliorer la qualité des données.

Régime obligatoire de sanctions pour les entreprises : Les entreprises tenues pour responsables d'infractions liées à la traite des êtres humains doivent pouvoir être poursuivies. Les sanctions prévues varient et comprennent entre autres l'exclusion d'avantages, d'aides ou de subventions du secteur public, la fermeture d'établissements ayant servi à commettre l'infraction, l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité commerciale, le placement sous surveillance judiciaire ou encore une mesure judiciaire de dissolution.

Pénalisation de l'utilisation des services d'une victime : Il est dorénavant obligatoire d'ériger en infraction pénale le fait pour une personne, physique ou morale, d'utiliser de manière intentionnelle les services fournis d'une victime de

¹⁰⁴ Pour rappel, le PAN luxembourgeois date de 2016 et n'a jamais été évalué ou mis à jour.

traite, indépendamment du type d'exploitation. Les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Incrimination de nouvelles formes d'exploitation : L'exploitation du mariage forcé, de l'adoption illégale et de l'exploitation de la gestation pour autrui figurent dorénavant parmi les types d'exploitation explicitement couverts par la directive et qui devraient donc être érigés en infraction pénale par les États membres. Une telle inclusion est censée aider les services répressifs et les autorités judiciaires à détecter et à lutter plus efficacement contre ces types de traite des êtres humains.

Nouvelle circonstance aggravante : Le fait que l'auteur ait facilité ou commis, au moyen des technologies de l'information et de la communication, la diffusion de contenus à caractère sexuel impliquant la victime, devra constituer une circonstance aggravante. Le but serait d'augmenter éventuellement ainsi les peines pour les auteurs.

Jusqu'à présent, la grande majorité des États membres n'ont pas encore communiqué des mesures de transposition à la Commission européenne.¹⁰⁵ Le rapporteur a été informé qu'au niveau national, les travaux avanceraient et qu'un projet de loi devrait être déposé avant fin 2025.¹⁰⁶ Il abordera d'ores et déjà certains points dans le présent rapport dans les chapitres respectifs et se prononcera plus en détail dans un futur avis sur le projet de loi transposant la directive. D'une manière générale, il estime que la transposition de cette directive présente une opportunité particulière pour remédier aux lacunes actuelles du modèle luxembourgeois ainsi qu'aux points faibles de la directive. À titre d'exemple, cette dernière préconise avant tout une approche réactive et néglige l'aspect préventif.¹⁰⁷

Le rapporteur note d'ailleurs positivement que des échanges portant sur certains aspects spécifiques de la directive (p.ex. nouvelles formes de traite, pénalisation des clients, coordinateurs nationaux), auxquels le rapporteur et des chercheurs ont également pu assister, ont eu lieu au niveau du BENELUX en mai 2025 sous la

¹⁰⁵ EUR-Lex, *Mesures nationales de transposition communiquées par les États membres concernant la directive UE 2024/1712*, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁰⁶ Aucun projet de loi n'a été déposé avant la finalisation du présent rapport.

¹⁰⁷ Voir, dans ce sens : Salomé Lannier, *Protecting trafficked victims in multi-level regulatory systems : national referral mechanisms*, 2023, Doctoral Workshop, disponible sur <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/59669> ; S. Lannier, V. Wozniak-Cole et N. El Dekmak, *The 2024 EU Human Trafficking Directive: A comprehensive update?*, 2025, *Journal of Human Trafficking, Enslavement and Conflict-related sexual violence*, 6(2025/1), p. 27-52, disponible sur <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/65419>.

présidence luxembourgeoise.¹⁰⁸ Le rapporteur ne peut que féliciter la présidence du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains pour l'organisation de cet événement et les échanges fructueux. Le rapporteur salue également que le Ministère de la Justice l'ait impliqué dans les discussions portant sur la transposition des dispositions sur le rôle du coordinateur national ainsi que de celui du rapporteur.

b. Cinquième rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains

La directive de l'UE sur la traite des êtres humains exige qu'un compte rendu soit réalisé tous les deux ans sur les progrès effectués dans la lutte contre la traite des êtres humains. Ce rapport prend en compte les données et informations communiquées par tous les États membres pour identifier les tendances et les défis principaux, décrire les principales mesures de lutte contre la traite des êtres humains mises en œuvre et fournir une analyse des statistiques pour la période de référence. Le 20 janvier 2025, la Commission européenne a publié son cinquième rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains, qui couvre les années 2021-2022.¹⁰⁹

Dans son rapport, la Commission européenne a, entre autres, conclu que la traite devient de plus en plus complexe à cause de nouvelles formes d'exploitation et l'usage des technologies. Cela requiert une réponse globale coordonnée aux niveaux national, européen et international, accompagnée de ressources adéquates et d'un mécanisme de coordination efficace.

La Commission a constaté certaines avancées, dont notamment le renforcement du cadre juridique qui permettrait de renforcer la réponse pénale en s'attaquant aux nouvelles formes d'exploitation et en augmentant les sanctions, mais aussi d'assister et de protéger davantage les victimes. Quant aux États membres, ceux-ci auraient adopté ou actualisé des plans d'action nationaux pour améliorer la prévention, la détection et la répression. Le Luxembourg ne figure toujours pas parmi ces États, son plan d'action national datant de 2016 et n'ayant fait l'objet ni d'une évaluation ni d'une mise à jour.

¹⁰⁸ Benelux Union, *Journée Benelux sur la traite des êtres humains*, mai 2025, LinkedIn, disponible sur <https://www.linkedin.com/>.

¹⁰⁹ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 19 décembre 2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

Malgré ces avancées, le nombre de victimes a augmenté, avec une hausse de l'exploitation par le travail et de la criminalité forcée, une prédominance de victimes ressortissantes de pays tiers et une implication croissante de réseaux criminels qui tirent d'énormes bénéfices de leurs activités. Les poursuites et condamnations restent insuffisantes par rapport au nombre de détections et les peines souvent légères ; la collecte de preuves est chronophage et repose largement sur les témoignages des victimes. La dimension « en ligne », susceptible d'être amplifiée à l'avenir par l'intelligence artificielle, constitue un défi majeur.

La plateforme européenne de lutte contre la traite des êtres humains devra soutenir la mise en œuvre des politiques en facilitant l'échange de bonnes pratiques. Une nouvelle stratégie européenne post-2025 visera à répondre aux défis émergents et à harmoniser les priorités, tandis que les États membres doivent adopter des plans nationaux d'ici le 15 juillet 2028, dans une approche centrée sur les victimes.

c. Réseau européen des coordinateurs et rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains à Bruxelles

Le rapporteur national fait partie du réseau européen des coordinateurs et rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains. Ce réseau rassemble les coordinateurs et rapporteurs des États membres de l'Union européenne. Un certain nombre de rapporteurs sont indépendants.¹¹⁰ En France, au Luxembourg, en Allemagne et en Irlande, la fonction de rapporteur national a été confiée aux institutions nationales de défense des droits humains. Deux réunions annuelles du réseau se tiennent à Bruxelles, présidées par Diane Schmitt, coordinatrice de l'Union européenne pour la lutte contre la traite des êtres humains.¹¹¹ Le rôle du coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres est d'assurer « *la coordination avec les coordinateurs nationaux de la lutte contre la traite des êtres humains ou les mécanismes équivalents, les organismes indépendants, les agences de l'Union et les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine, y compris aux fins de la contribution du coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains aux rapports établis tous les deux ans par la Commission sur les progrès accomplis dans la lutte contre la traite des êtres humains* ». ¹¹²

¹¹⁰ Luxembourg, Allemagne, France, Irlande, Belgique, Finlande, Pays-Bas, Lituanie.

¹¹¹ Commission européenne, *EU Anti-Trafficking Coordinator*, disponible sur <https://home-affairs.ec.europa.eu/>.

¹¹² Article 20 de la Directive (UE) 2024/1712 sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

Actuellement, seul le rapporteur national luxembourgeois prend part aux réunions du réseau européen. Il estime toutefois **qu'il serait souhaitable que le futur coordinateur national y participe également, puisqu'il lui revient d'assurer la coordination des travaux au niveau national**. La présence conjointe des deux permettra d'associer la coordination des activités à l'objectivité du rapporteur.

Comme déjà mentionné dans son dernier rapport, la Coordinatrice européenne de la lutte contre la traite, Diane Schmitt, a effectué une visite au Luxembourg en mars 2023 sur invitation du rapporteur national.¹¹³ Lors de celle-ci, elle a eu l'occasion de rencontrer les acteurs concernés par la lutte contre la traite des êtres humains au Luxembourg, notamment le Comité de suivi,¹¹⁴ la Police judiciaire et les services d'assistance aux victimes de la traite. Elle a également eu un échange avec les membres de la Commission de la justice de la Chambre des Députés.¹¹⁵

Le rapporteur national a également eu, le 22 janvier 2025, un échange informel avec Diane Schmitt et Anne Calteux, Représentante de la Commission européenne au Luxembourg.¹¹⁶

d. Les initiatives de l'UE relatives à la responsabilité des entreprises

Plusieurs textes importants ont été adoptés au niveau de l'Union européenne qui, si basés sur les droits humains et alignés mutuellement ainsi que sur les standards internationaux, sont susceptibles de contribuer considérablement à la lutte contre la traite des êtres humains.

i. La directive sur le devoir de vigilance (CSDDD)

La traite est « *un crime lucratif qui peut avoir lieu dans la production de biens et la fourniture de services que nous consommons* ». ¹¹⁷ Il est établi que la répression, c'est-à-dire une approche réactive de la part des autorités répressives, ne peut pas à

¹¹³ RTL, Jean-Marc Sturm, *An der Lutte géint de Mënschenhandel steet eng Lëtzebuergerin an éischter Rei*, 24.03.2023, disponible sur www.rtl.lu.

¹¹⁴ Ministère de la Justice, Communiqué, *Entrevue de Sam Tanson avec Diane Schmitt, coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains, et le comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains*, 24 mars 2023, disponible sur <https://mj.gouvernement.lu>.

¹¹⁵ Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, Article, *Le combat contre la traite des êtres humains continue*, 24 mars 2023, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/node/1181>.

¹¹⁶ CCDH, *Rencontre avec Diane Schmitt, coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains*, 22 janvier 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2025/teh.html>.

¹¹⁷ OSCE, *Directives types sur les mesures publiques visant à prévenir la traite aux fins d'exploitation par le travail dans les chaînes d'approvisionnement*, 2018, p. 9, disponible sur <https://www.osce.org/>.

elle seule mettre fin à ce fléau. De nombreuses affaires restent inaperçues ou ne sont pas poursuivies par les autorités répressives – permettant ainsi à de nombreux exploitants de continuer leurs activités. Une approche préventive de la part des entreprises, couplée à des mécanismes d'atténuation et de réparation, est nécessaire pour éviter que celles-ci causent ou contribuent à ces exploitations. Les acteurs impliqués dans la lutte contre la traite soulignent systématiquement qu'un changement de paradigme est indispensable : il y a lieu de **passer de l'approche exclusivement volontaire préconisée, malgré son inefficacité, depuis des décennies par certains acteurs politiques et représentants du secteur privé, à des mesures contraignantes, combinées notamment avec des activités de sensibilisation et de lutte contre la désinformation.**

L'adoption de la directive 2024/1760 sur le devoir de vigilance (CSDDD) en 2024¹¹⁸ et le dépôt de la proposition de loi 8217 constituent ainsi des avancées majeures pour la prévention de la traite des êtres humains. Des ajustements restent nécessaires pour un alignement maximal sur les standards internationaux et un cadre légal ne doit pas constituer une fin en soi mais s'inscrire dans une politique nationale et européenne cohérente.¹¹⁹ Or, au lieu de s'attarder sur ces aspects, le rapporteur constate que le gouvernement et le parlement luxembourgeois ont généralement soutenu les tentatives de dérégulation au niveau européen et national : la procédure dite « Omnibus » qui, d'une part a retardé l'entrée en vigueur de la directive, et d'autre part, vise à affaiblir certaines dispositions. Ce dernier processus est toujours en cours et fait l'objet de négociations virulentes au niveau de l'UE : au moment de la finalisation du présent rapport, le Parlement européen, avec le soutien de certains députés luxembourgeois,¹²⁰ a adopté une position remettant sérieusement en cause l'efficacité des mécanismes prévus. À titre d'exemple, elle limite le champ d'application, affaiblit la logique de prévention des risques, marginalise les parties prenantes essentielles et supprime le cadre de responsabilité civile harmonisé.¹²¹ Le résultat : une protection amoindrie des droits humains et de l'environnement, et des victimes laissées seules face à des systèmes nationaux incohérents. Il est particulièrement regrettable que l'objectif primaire, à savoir

¹¹⁸ Commission européenne, *Corporate sustainability due diligence*, disponible sur <https://commission.europa.eu/>.

¹¹⁹ CCDH, *Avis sur la proposition de loi 8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité*, 7 mai 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹²⁰ Luxemburger Wort, Diego Velazquez, *CSV stimmt mit Rechtsextremen für schwächeres EU-Lieferkettengesetz*, 13 novembre 2025, disponible sur <https://www.wort.lu/>.

¹²¹ Danish Institute for Human Rights, *DIHR urges EU to safeguard corporate sustainability rules in Omnibus I negotiations*, 13 novembre 2025, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

l'amélioration du respect des droits humains partout dans le monde, ait été remplacé par des considérations farfelues basées sur la lucrativité, compétitivité et simplification administrative. Trop souvent, des arguments largement réfutés continuent à être utilisés, sans être appuyés par des éléments empiriques, pour freiner la mise en œuvre des obligations découlant du droit international des droits humains. Pour plus de détails y relatifs, le rapporteur renvoie à son avis sur la proposition de loi 8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, dans lequel il a aussi mis en évidence les nombreuses interpellations de la part des experts nationaux et internationaux.¹²²

Le rapporteur exhorte le gouvernement et le parlement à revoir leurs positions et à plaider pour un alignement maximal aux standards internationaux au niveau de l'UE. Il en va de même pour la transposition de la future directive en droit national. Les points suivants sont particulièrement importants dans ce contexte¹²³ :

- **Champ d'application personnel** : Il devrait être aussi large que possible afin d'encourager toutes les entreprises à assumer leur responsabilité de respecter les droits humains.
- **Approche fondée sur les risques en matière de diligence raisonnable** : L'approche de la CSDDD devrait s'aligner autant que possible sur les Principes directeurs des Nations Unies et les Lignes directrices de l'OCDE.¹²⁴ C'est le moyen le plus efficace pour les entreprises d'identifier et de traiter les impacts sur les personnes et l'environnement, tout en évitant les charges administratives inutiles liées à la fragmentation et à la duplication des processus.
- **Participation des parties prenantes** : La participation des parties prenantes doit rester au cœur du processus de diligence raisonnable et conserver une

¹²² CCDH, *Avis sur la proposition de loi 8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité*, pp. 14-15, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2025/avis.html>.

¹²³ ENNHRI, *Statement on the Omnibus I Proposal to inform Trilogue Negotiations*, novembre 2025, disponible sur <https://ennhri.org/> ; Danish Institute for Human Rights, *DIHR urges EU to safeguard corporate sustainability rules in Omnibus I negotiations*, 13 novembre 2025, disponible sur <https://www.humanrights.dk/> ; FRA, DIHR, CNCDH, DIFMR, *Access to Justice in the CSDDD, Symposium event report*, septembre 2025, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

¹²⁴ Nations Unies, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme*, 2011, disponible sur <https://www.ohchr.org/> ; OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*, 2023, disponible sur <https://www.oecd-ilibrary.org/>.

définition large des parties prenantes, incluant les INDH (Institutions nationales des droits humains).

- **Responsabilité civile** : La disposition initiale relative à la responsabilité civile devrait être maintenue afin d'assurer des conditions cohérentes de responsabilité civile dans l'UE. Il en va de même en ce qui concerne les éléments relatifs à l'accès à la justice qui visent à permettre un accès effectif à des recours pour les titulaires de droits.

ii. Le règlement interdisant l'importation de produits issus du travail forcé

Le règlement de l'UE sur le travail forcé 2024/3015 du 27 novembre 2024¹²⁵ instaure une interdiction des produits fabriqués au moyen du travail forcé, empêchant leur commercialisation sur le marché de l'UE. L'interdiction s'applique à tous les produits, qu'ils soient importés ou produits au sein de l'UE pour la consommation intérieure ou l'exportation. Ce règlement complémente ainsi les autres initiatives de l'UE, sachant que la CSDDD ne prévoit p.ex. pas d'interdiction de placer des produits sur le marché de l'Union. Son champ d'application est également beaucoup plus vaste que celui de la CSDDD, mais n'introduit pas d'obligation explicite pour un devoir de vigilance.

En bref, le règlement exige de la Commission de l'UE et des autorités nationales compétentes d'adopter une approche fondée sur les risques pour mener des enquêtes, en se concentrant sur les secteurs, produits et régions à haut risque.¹²⁶ Ce processus comprend plusieurs phases :

- **Évaluation préliminaire** : Les autorités évaluent les violations potentielles sur base des informations fournies par les parties prenantes, des signalements, des indicateurs de risque et d'autres sources pertinentes. Si des soupçons subsistent après cette évaluation, elles peuvent demander aux opérateurs économiques concernés de fournir des informations sur les produits visés. Si les préoccupations fondées relatives au travail forcé demeurent, une enquête formelle est ouverte.
- **Enquête** : Les autorités informent l'opérateur économique de l'objet et des motifs de l'enquête, ce qui lui permet de produire des documents ou

¹²⁵ Règlement (UE) 2024/3015 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union et modifiant la directive (UE) 2019/1937, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹²⁶ Commission européenne, *The Forced Labour Regulation*, disponible sur <https://single-market-economy.ec.europa.eu/>.

renseignements complémentaires. Dans des cas exceptionnels, des inspections sur site peuvent être réalisées.

- **Décision et application** : Si l'autorité compétente principale conclut que le produit a été fabriqué au moyen du travail forcé, elle interdira l'introduction du produit sur le marché de l'UE, ordonnera son retrait et sa destruction ou élimination, et informera les autres autorités compétentes et les services des douanes afin de garantir l'exécution de l'interdiction.

D'après les informations dont dispose le rapporteur, les travaux nationaux relatifs à la mise en œuvre du règlement, ainsi que les différentes options envisagées, sont actuellement en cours d'évaluation. Il s'agirait avant tout de déterminer les autorités qui seront chargés avec les nouvelles missions, ainsi que leurs missions et compétences. La mise en application du règlement doit avoir lieu au plus tard le 14 décembre 2027. Des échanges auraient eu lieu au niveau de l'UE dans le cadre d'un groupe de travail réunissant des experts nationaux en charge de la mise en œuvre. Il est prévu de soumettre un premier projet au Conseil de gouvernement avant l'été 2026.

Le rapporteur souligne qu'il est dans ce contexte crucial de **veiller à l'efficacité du règlement afin de contribuer à l'éradication du travail forcé et d'engendrer des changements positifs pour les victimes**. Le rapporteur renvoie dans ce contexte notamment à l'analyse et aux recommandations de l'Institut danois des droits humains¹²⁷ :

- Pour alléger la charge pesant sur les autorités et améliorer l'efficacité, les lignes directrices de la Commission européenne devraient intégrer des indicateurs adaptés au travail forcé imposé par des États en s'appuyant sur les lignes directrices de l'Organisation internationale du travail « *Hard to See, Harder to Count* ».
- Il sera crucial de prioriser un engagement significatif avec les titulaires de droits ou leurs représentants lors de la détermination de l'existence ou de la levée d'une préoccupation fondée, ou avant de retirer des décisions de sanction à l'avenir.
- Le processus de réparation doit inclure des consultations avec les titulaires de droits affectés ou leurs représentants afin de déterminer, au cas par cas, la réparation appropriée, et préciser les différentes formes que ces réparations peuvent prendre.

¹²⁷ DIHR, *Strengthening the EU's stand against forced labour: the Regulation on prohibiting products made with forced labour*, 2025, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

- Des mesures sont nécessaires pour empêcher les opérateurs économiques de se contenter de changer de fournisseurs ou de régions sans s'attaquer au problème du travail forcé.

iii. La lutte contre la numérisation croissante de la traite

Selon la coordinatrice de l'UE contre la traite des êtres humains, presque chaque infraction de traite des êtres humains comporte un élément en ligne, qu'il s'agisse du recrutement, de la publicité, de l'exploitation ou du contrôle des victimes, de l'organisation du transport ou du blanchiment d'argent, par exemple.¹²⁸ Les nouvelles technologies amplifient considérablement la criminalité en permettant aux exploiters d'accéder à un nombre infini de victimes potentielles et de toucher des millions d'utilisateurs. EUROPOL et EUROJUST (Agence de l'UE pour la coopération judiciaire en matière pénale) soulignent régulièrement la nécessité d'une coopération active des entreprises Internet avec les services chargés de l'application de la loi, étant donné que la plupart des activités liées à la traite des êtres humains se déroulent sur le « surface web » (dans une moindre mesure sur le dark web), sur les réseaux sociaux, les sites pour adultes et les applications de messagerie chiffrée. **Les procureurs et les tribunaux devraient renforcer leurs capacités pour identifier, extraire et analyser les preuves électroniques.**¹²⁹ Une coopération étroite entre les forces de l'ordre et les autorités judiciaires est essentielle pour traduire les auteurs en justice dans les affaires transnationales couvrant plusieurs juridictions.

Dans ce contexte, le rapporteur note que le **règlement sur les services numériques (Digital Services Act – « DSA ») de l'UE**,¹³⁰ qui est entré en vigueur le 25 août 2023, a défini un ensemble de règles pour les plateformes en ligne visant à créer un espace numérique pour tous les utilisateurs où les droits fondamentaux devraient être respectés et protégés, notamment en assurant la responsabilité des plateformes dans la prévention de l'utilisation abusive des technologies à des fins criminelles.

Le DSA prévoit de nombreuses mesures, qui varient en fonction de la taille des acteurs et de la nature de leurs services. Il s'applique à tous les intermédiaires en

¹²⁸ Commission européenne, *Expert level meeting of the EU Internet Forum on combatting trafficking in human beings on 1 June 2023*, disponible sur <https://home-affairs.ec.europa.eu/>.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

ligne qui offrent leurs services sur le marché européen, qu'ils soient établis dans l'UE ou non, tels que les fournisseurs d'accès à Internet, les hébergeurs, les services cloud et les plateformes en ligne comme les réseaux sociaux et les moteurs de recherche. Les très grandes plateformes en ligne et les très grands moteurs de recherche, utilisés par plus de 45 millions d'Européens par mois, sont soumis aux exigences les plus strictes. Les plateformes en ligne doivent proposer aux internautes un outil leur permettant de signaler facilement les contenus illicites. Une fois le signalement effectué, elles doivent rapidement retirer ou bloquer l'accès au contenu illégal. Le DSA permettra également de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains, car il s'applique à toutes les activités illégales en ligne impliquant une menace pour la vie ou la sécurité d'une ou plusieurs personnes, y compris la traite des êtres humains, comme indiqué dans le considérant n°56 du règlement. Le rapporteur y reviendra plus en détail dans le chapitre dédié à la lutte contre la traite des enfants.¹³¹

2. Rapports des organes internationaux et régionaux sur la traite des êtres humains au Luxembourg

a. Evaluation par le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)¹³² est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains,¹³³ signée par le Luxembourg en 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} août 2009. Le GRETA publie des rapports nationaux analysant les mesures législatives et pratiques adoptées par les États.

Du 23 au 26 septembre 2025, le GRETA a effectué sa visite d'évaluation au Luxembourg dans le cadre du quatrième cycle de suivi de la Convention susvisée.¹³⁴ Ce cycle met l'accent sur les vulnérabilités des victimes, les mesures de prévention, de détection et de soutien, ainsi que sur l'impact des technologies numériques.

¹³¹ Voir la [IIIe partie, chapitre G](#).

¹³² Conseil de l'Europe, *Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains*, disponible sur <https://www.coe.int/>.

¹³³ Conseil de l'Europe, *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, 16 mai 2005, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

¹³⁴ Conseil de l'Europe, *Le GRETA effectue sa quatrième visite d'évaluation au Luxembourg*, 23-26 septembre, disponible sur <https://www.coe.int/>.

La délégation a rencontré plusieurs responsables politiques, judiciaires et institutionnels, notamment la ministre de la Justice, la présidence du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, le rapporteur national, l'Ombudsman, l'OKAJU, ainsi que des représentants de plusieurs ministères, du Parquet, de la Police judiciaire, de l'ITM, de la Direction générale de l'immigration, de l'ONA, de l'ONE et du SNJ. Des entrevues ont également été organisées avec des ONG, des représentants syndicaux et le milieu universitaire.

Avant la visite, les autorités luxembourgeoises ont également répondu au questionnaire du GRETA.¹³⁵ Si le rapporteur salue généralement l'engagement continu des autorités nationales avec le processus d'évaluation du Conseil de l'Europe, il se doit de regretter que de nombreuses questions du GRETA sont restées sans réponses, voire que les réponses fournies ne répondent pas aux questions posées. Parfois, les réponses se sont limitées à une simple reprise de contenus issus des sites internet de certains ministères, sans lien réel avec la question posée.¹³⁶

Le rapporteur comprend que les ressources limitées à la disposition du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains et le manque d'implication de la part de certains acteurs dans la lutte contre la traite ne peuvent pas rester sans conséquences sur la qualité et l'exhaustivité des réponses fournies. Or, une telle approche n'est pas adéquate pour une évaluation par un organe officiel chargé de la mise en œuvre d'une Convention que le Luxembourg est juridiquement obligé de mettre en œuvre. Cela est d'autant plus préoccupant que ce cycle d'évaluation porte sur les vulnérabilités particulières des victimes de traite et que de telles réponses font supposer que le Luxembourg ne dispose généralement pas de mesures spécifiques pour tenir compte de ces vulnérabilités.

Pour éviter que l'exercice d'évaluation ne devienne qu'une simple formalité, le rapporteur exhorte le gouvernement et le parlement à remédier dans les meilleurs délais aux manques de ressources et de moyens, notamment via la création d'un coordinateur national¹³⁷ et en responsabilisant davantage tous

¹³⁵ GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

¹³⁶ Les exemples sont trop nombreux pour tous les citer, mais voir p.ex. la question 2 reprise du site [MyGuichet](#) (p. 12), la question 5 reprise des sites ([ici](#) et [ici](#)) du MIFA (p. 13), la question 12 reprise du site de la [Chambre](#) (p.28), la question 13 reprise du [site de la police](#) (p. 29), la question 14 du site du [Ministère des Sports](#) (p. 29), etc.

¹³⁷ Voir [le chapitre A, point 1](#) ci-dessus.

les acteurs étatiques concernées d'une manière ou d'une autre par le sujet de la traite.

La prochaine étape du GRETA consiste en la rédaction d'un projet de rapport, soumis aux autorités luxembourgeoises pour commentaires. Le rapport définitif sera adopté et publié en 2026.

b. Trafficking in Persons Report du Département d'État des États-Unis

Le Département d'État des États-Unis publie chaque année un rapport sur la traite des êtres humains (*Trafficking in Persons Report – TIP report*), dans lequel il analyse les actions de lutte contre la traite prises par les gouvernements du monde entier et identifie les dernières tendances afin de soutenir ainsi la lutte mondiale contre ce phénomène. Comme dans les années précédentes, le Luxembourg continue d'être classé au niveau "Tier 1", dans la catégorie des pays qui respectent entièrement les normes minimales du *Trafficking Victims Protection Act*.¹³⁸

Selon le rapport de 2025,¹³⁹ le Luxembourg aurait poursuivi ses efforts, notamment en maintenant les services aux victimes et en augmentant les financements qui leur sont destinés. Des formations auraient été dispensées à divers professionnels (forces de l'ordre, magistrats,¹⁴⁰ travailleurs sociaux, etc.). Or, le nombre de poursuites, de condamnations et d'enquêtes aurait diminué par rapport à 2022 et 2023. Les peines prononcées resteraient souvent légères ou assortis de sursis, ce qui affaiblirait l'effet dissuasif. L'accès aux services pour les victimes resterait conditionné à leur participation aux procédures judiciaires, ce qui limite leur identification. Enfin, la détection insuffisante de victimes en matière de criminalité forcée n'aurait pas permis d'éviter la pénalisation de victimes potentielles pour des actes commis sous la contrainte de la traite.

Les recommandations prioritaires suivantes ont par conséquent été adressées au Luxembourg : renforcer les enquêtes et les poursuites en matière de traite, avec des sanctions effectives pour les auteurs ; garantir l'accès aux services d'assistance pour toutes les victimes, indépendamment de leur participation aux procédures judiciaires ; éviter la pénalisation des victimes pour des actes commis sous la

¹³⁸ US Department of State, *2025 Trafficking in Persons Report*, disponible sur <https://www.state.gov/>.

¹³⁹ *Ibid*, voir le chapitre sur le Luxembourg disponible sur <https://www.state.gov/>.

¹⁴⁰ Le rapporteur ne peut pas confirmer si des juges ont été formés spécifiquement en matière de traite – selon les informations qui lui ont été fournies par le Ministère de la Justice, la formation des magistrats se limitait avant tout à celle dispensée par l'École nationale de la magistrature française à Bordeaux (France).

contrainte ; mettre en place des mesures de protection contre les exploiters condamnés bénéficiant de peines avec sursis ; former les juges ; modifier la législation pour que la force, la fraude ou la coercition soient des éléments constitutifs du crime ; adopter un plan d'action national actualisé ; faire respecter l'interdiction d'imposer des frais de recrutement aux travailleurs et sanctionner les recruteurs frauduleux ; améliorer la détection des enfants victimes et recourir à des procédures adaptées ; collaborer avec la société civile (hébergement et assistance) ; créer une base de données centralisée ; améliorer le partage d'informations entre les différents acteurs.

3. Développements au niveau de l'OSCE

Les survivantes de la traite des êtres humains

L'OSCE, dont le Luxembourg est membre, s'est engagée à promouvoir la participation des victimes de la traite, en veillant à ce qu'elles puissent exprimer leur voix, être associées aux décisions qui les concernent et voir leurs recommandations prises en considération. Dans des décisions prises par le Conseil ministériel de l'OSCE le 8 décembre 2017 et le 7 décembre 2018, les États participants s'engagent à reconnaître « *l'importance de la voix des victimes de la traite des êtres humains dans l'élaboration de stratégies anti-traite efficaces*¹⁴¹ » et à prendre en considération « *l'apport et les recommandations des survivants de la traite des êtres humains lors de la fourniture d'une assistance immédiate et de la recherche de solutions durables et viables (...)* »¹⁴².

Dans son manuel pratique sur les mécanismes nationaux d'orientation¹⁴³, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE recommande de mettre en place un organe consultatif national de survivants¹⁴⁴, composé de leaders issus des survivants afin de soutenir le travail de chaque

¹⁴¹ OSCE, *Décision no 6/17 sur le renforcement des efforts visant à prévenir la traite des êtres humains*, 8 décembre 2017, disponible sur <https://www.osce.org>.

¹⁴² OSCE, *Décision no 6/18 sur le renforcement des efforts visant à prévenir et combattre la traite des enfants, notamment des mineurs non accompagnés*, 7 décembre 2018, disponible sur <https://www.osce.org/>.

¹⁴³ OSCE/ODIHR, *National Referral Mechanisms - Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook – Second Edition (NRM Handbook)*, 24 janvier 2022, disponible sur <https://odihr.osce.org/odihr/NRM-handbook>.

¹⁴⁴ L'OSCE préconise l'usage du terme *survivant*-e plutôt que celui de *victime*, ce dernier étant porteur de connotations négatives susceptibles d'évoquer la passivité, la faiblesse, l'impuissance et la vulnérabilité (voir OSCE/ODIHR, *Guidance on establishing and maintaining National Survivors of Trafficking Advisory Councils (NSTACs)*, 2024, disponible sur <https://www.osce.org/>).

Mécanisme national d'orientation (MNO).¹⁴⁵ Cet organe consultatif accompagne les MNO en apportant des recommandations sur leurs structures, services et procédures, ainsi que sur la législation et les politiques publiques de lutte contre la traite. Il contribue également à la sensibilisation, à la formation et à la qualité du soutien de première ligne offert aux victimes et survivants.

La création d'un organe consultatif de survivants en matière de traite des êtres humains permettra ainsi de placer leur voix au cœur de l'élaboration des politiques, de la prévention et de l'accompagnement. De tels conseils renforcent la légitimité des actions publiques et assurent que les mesures mises en œuvre répondent effectivement aux besoins des victimes tout en favorisant l'autonomisation (*empowerment*) et le rétablissement de celles-ci. Ces conseils s'inscrivent dans une logique de droits humains, où les victimes ne sont pas seulement protégées mais aussi reconnues comme partenaires dans la lutte contre l'exploitation.

Le rapporteur invite le gouvernement à engager une réflexion sur les moyens d'impliquer les survivants de la traite des êtres humains dans ses travaux de lutte contre ce fléau. Au-delà de l'efficacité des politiques publiques à laquelle leur expertise unique pourrait contribuer, cette participation revêt une portée éthique fondamentale : elle reconnaît la dignité des personnes concernées, valorise leur expérience vécue et leur confère un rôle actif dans la construction des réponses institutionnelles. Ce serait affirmer le principe de justice et de respect, en veillant à ce que les mesures adoptées ne soient pas seulement conçues pour elles, mais aussi avec elles.

Pour plus d'information sur ces conseils de survivants, leur composition, fonctionnement et missions, le rapporteur renvoie à la publication de l'OSCE/ODIHR « *Guidance on establishing and maintaining National Survivors of Trafficking Advisory Councils (NSTACs)* ». ¹⁴⁶

¹⁴⁵ « Le mécanisme national d'orientation (MNO) est un mécanisme de coopération dans le cadre duquel les représentants de l'Etat remplissent leurs obligations de protection et de promotion des droits fondamentaux des victimes de la traite, en associant leurs efforts à ceux de la société civile au sein d'un partenariat stratégique. », OSCE, Les mécanismes nationaux d'orientation - Renforcer la coopération pour protéger les droits des victimes de la traite, Un manuel pratique, 2004, disponible sur <https://www.osce.org> ; voir aussi [Ile Partie, Chapitre A, Point 1. « Cadre politique national »](#).

¹⁴⁶ OSCE/ODIHR, *Guidance on establishing and maintaining National Survivors of Trafficking Advisory Councils (NSTACs)*, 2024, disponible sur <https://www.osce.org>.

IIIe Partie : Les différents enjeux de la lutte contre la traite des êtres humains

Cette partie aborde les multiples dimensions du combat contre la traite. Elle met en évidence, d'une part, les domaines problématiques qui exigent une attention accrue des autorités pour éradiquer ce fléau, et d'autre part, ceux qui ont enregistré des avancées positives. Comme mentionné dans l'introduction, il saisit également cette occasion pour dresser le bilan des dix premières années de son mandat de rapporteur national et examiner les progrès réalisés ainsi que ceux qui restent à accomplir.

A. Collecte des données statistiques

Dans chacun de ses rapports, le rapporteur a exprimé de manière constante ses préoccupations quant aux lacunes affectant la collecte des données statistiques relatives à la traite des êtres humains au Luxembourg. En effet, l'absence de données cohérentes, exhaustives et fiables constitue un obstacle majeur à l'élaboration d'une analyse rigoureuse de la situation nationale en matière de traite.

Les problèmes dans ce domaine sont bien connus. Il convient de rappeler que la Police judiciaire est, à ce jour, la seule entité officiellement mandatée par le Comité de suivi pour agréger les statistiques afférentes à la traite. L'outil actuellement utilisé par cette institution consiste en un tableau Excel dans lequel sont consignés l'ensemble des dossiers relatifs aux cas de traite, incluant des informations sur les victimes et les auteurs. Ce tableau a fait l'objet d'améliorations notables au cours des dernières années, le rendant plus complet et permettant l'identification de certaines tendances. Il intègre désormais les cas anonymes recensés par InfoTraite (cas anonymes d'InfoTraite) ainsi que les dossiers transmis directement au Parquet par l'ITM (victimes potentielles), comme détaillé dans le quatrième rapport sur la traite des êtres humains.

Néanmoins, le rapporteur tient à réitérer sa position critique à l'égard de cette méthode de traitement des données, qu'il considère inadaptée aux exigences d'un système statistique spécialisé et performant. Le volume croissant des dossiers de traite rend difficile la gestion et l'analyse des données présentées dans un tableau Excel.

Par ailleurs, le rapporteur rappelle que la Police n'est pas en mesure de collecter des données sur les poursuites et condamnations. En effet, celles-ci sont recueillies au niveau du Parquet par le Service Statistique de la Justice. Or, comme déjà

souligné dans ses rapports précédents, le système « JU-CHA » à la disposition du Parquet ne permet pas d'établir des statistiques fiables. Les données ne sont donc pas compatibles avec les données de la Police et – contrairement à l'article 11 de la loi modifiée du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite¹⁴⁷ – ne sont pas suffisamment désagrégées, ce qui rend toute tentative d'évaluation de ces données impossible. Cela complique aussi le travail du Parquet qui doit consacrer des efforts importants pour faire des vérifications manuelles. La Police quant à elle n'est pas en mesure de tenir compte de ces aspects dans ses statistiques officielles. Or, l'article 19*bis* de la nouvelle directive impose dorénavant aux États membres de collecter, au niveau central, toute une panoplie de données – y compris le nombre de décisions en matière de poursuites, le nombre de personnes condamnées ventilé notamment par sexe et groupe d'âge ainsi que le nombre de décisions de justice.¹⁴⁸

Dans cette perspective, le rapporteur maintient sa recommandation d'impliquer l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) dans le processus de collecte et de traitement des données statistiques sur la traite des êtres humains. Cette approche s'inscrirait dans la lignée des pratiques déjà adoptées par plusieurs États membres de l'Union européenne. Un mandat officiel émanant du Ministère de la Justice, confiant au STATEC cette mission, permettrait non seulement de professionnaliser la collecte des données, mais également de doter la Police judiciaire d'outils plus sophistiqués, facilitant ainsi son travail d'analyse et de suivi.

Bilan 2014-2024

- **Rôle initial non clairement défini et manque de coordination** : Au début du mandat, le rôle du rapporteur dans la collecte des données statistiques sur la traite n'était pas clairement établi. L'absence de coordination entre les acteurs concernés entraînait des données incomplètes, incohérentes et peu fiables.
- **Amélioration progressive des échanges interinstitutionnels** : Au fil des années, la coopération entre institutions s'est renforcée. Le tableau Excel

¹⁴⁷ Loi modifiée 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, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

¹⁴⁸ Directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

utilisé par la Police a été enrichi et complété avec plus de rigueur, améliorant la traçabilité des informations, notamment sur les victimes et leur parcours.

- **Intégration de nouvelles sources de données :** À la suite des recommandations du rapporteur, le tableau Excel inclut désormais les cas anonymes recensés par InfoTraite ainsi que les dossiers transmis par l'Inspection du travail et des mines (ITM) au Parquet. Cette évolution a permis une lecture plus nuancée du phénomène et l'identification de certaines tendances.
- **Absence persistante d'un système spécialisé :** Malgré les appels répétés du rapporteur à renforcer les capacités techniques de collecte et d'analyse, et sa proposition d'associer le STATEC au processus, aucun système informatique dédié n'a été mis en place à ce jour.

B. Détection et identification des victimes de la traite

Le rapporteur rappelle qu'une détection et identification des victimes à un stade précoce est cruciale tant pour le respect des droits des victimes, que pour les poursuites contre les exploiters. Les victimes de la traite doivent être orientées le plus rapidement possible vers les services de protection, d'assistance et d'aide adéquats.

1. Détection

Il convient de rappeler que toute personne est en mesure de détecter une victime potentielle et de la diriger vers l'autorité compétente en matière d'identification, à savoir la Police judiciaire. À cet égard, une brochure publiée en 2014 par le Ministère de la Justice propose une série d'indicateurs permettant de suspecter une situation de traite.¹⁴⁹ Parmi ces signes figurent l'enfermement, la contrainte, la peur, la violence, ainsi qu'une instabilité marquée dans la situation de la personne concernée.

Le rapporteur se réjouit de constater que la détection des victimes de la traite des êtres humains est désormais assurée par un nombre croissant d'acteurs variés. Cela veut dire que les formations et la sensibilisation des acteurs de première ligne ont porté leurs fruits et renforcé leur capacité de détecter des situations suspectes. Il salue également l'implication continue de l'ITM dans ce processus, une évolution notable puisqu'elle n'était pas engagée dans cette démarche avant 2020. Bien qu'il ne soit pas en mesure de suivre le parcours de ces victimes après leur détection, le rapporteur considère cette dynamique comme positive.

Le rapporteur exprime son regret quant à l'absence de prise en compte de sa recommandation visant à conférer à l'Inspection du travail et des mines (ITM) une compétence explicite en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Il réitère par ailleurs sa proposition d'attribuer aux agents de l'ITM la qualité d'officier de Police judiciaire (OPJ). Cette recommandation avait déjà été formulée dans son précédent rapport, sans qu'elle ait, à ce jour, reçu de suite concrète.¹⁵⁰ Il est à noter que plusieurs acteurs nationaux et internationaux (membres du Comité de suivi, dont la Police judiciaire, et le Parquet, le GRETA) partagent cet avis, en s'appuyant sur les pratiques en vigueur dans d'autres pays

¹⁴⁹ Ministère de la Justice, Brochure « Victimes de la traite des êtres humains », disponible sur <https://mj.gouvernement.lu>.

¹⁵⁰ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 53, disponible sur <https://ccdhdh.public.lu/>.

européens. Une telle évolution offrirait de multiples bénéfices, notamment en habilitant les agents de l'ITM à constater directement les infractions liées à la traite, à conduire des investigations préliminaires et à établir des procès-verbaux dotés d'une valeur juridique accrue. Ce renforcement de leurs prérogatives contribuerait à une meilleure efficacité des enquêtes, à une accélération des procédures, ainsi qu'à un allègement significatif de la charge administrative pesant sur la Police judiciaire. Dans le chapitre sur l'exploitation par le travail de la IIIe partie, le rapporteur examinera plus en profondeur le rôle de l'ITM.

Concernant la Direction générale de l'immigration, le rapporteur observe que le nombre de victimes détectées demeure très faible, alors qu'il était légèrement plus élevé par le passé (voir statistiques). Cette tendance est d'autant plus surprenante lorsqu'on sait que des personnes de contact formées en matière de traite et de techniques d'entretien dans ce contexte sont présentes dans les différents services. Le rapporteur s'interroge dès lors sur la proactivité réelle de la Direction générale de l'immigration lors des entretiens menés dans le cadre des procédures d'asile. Il relève en outre qu'aucun cas de victime n'a été détecté par l'ONA, alors même que cet organisme est en contact régulier avec des personnes vulnérables potentiellement exposées à la traite.

2. Identification

S'agissant de l'identification des victimes de la traite, celle-ci peut, en l'état actuel, uniquement être faite par la Police judiciaire. La Police prend la décision d'identification « *en concertation avec le Parquet, notamment en cas de doute sur la qualité de victime de la personne* ». ¹⁵¹ Si ce dernier estime au cours de l'enquête qu'il n'est pas opportun de poursuivre l'infraction de la traite, la victime perd son statut de victime « identifiée » et donc aussi l'accès aux mesures d'aide et d'assistance. Par ailleurs, le Plan d'action national sur la traite des êtres humains de 2016 avait proposé de « *réfléchir dans quelle mesure les ONG pourraient davantage être associées au processus d'identification* », sans toutefois donner des informations concrètes sur la mise en œuvre de cette idée. Il convient de rappeler que les personnes victimes de traite sont fréquemment confrontées à des traumatismes profonds, les amenant souvent à rechercher, dans un premier temps, un environnement sécurisant et apaisant avant d'envisager tout contact avec la Police. **Dans cette perspective, le rapporteur estime nécessaire de réévaluer la**

¹⁵¹ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, para 162, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

procédure d'octroi du statut de victime qui ne peut, selon lui, résulter de la seule compétence de la Police.¹⁵²

En même temps, il est également crucial de dissocier l'identification d'une victime de l'existence de poursuites pénales¹⁵³ et du signalement aux autorités d'immigration en cas de situation de séjour irrégulier. Il s'agit là aussi de recommandations récurrentes du GRETA.¹⁵⁴ Le gouvernement et le parlement devraient en tenir dûment compte dans les travaux de transposition de la directive 2024/1712.

3. Hotline pour victimes de la traite

Dans ses précédents rapports, le rapporteur avait souligné les limites de la hotline instaurée durant la période de confinement liée à la crise sanitaire, en relevant qu'elle n'était pas disponible 24h/24h et qu'elle ciblait, sur son site www.helpline-violence.lu, principalement les victimes de violences domestiques. Aucun progrès n'a été constaté à cet égard. Il semble par ailleurs que le site n'a pas été actualisé depuis plusieurs années, comme en témoigne la présence d'une vidéo de la ministre en fonction à l'époque, laquelle a quitté ses fonctions en 2023. Il rappelle également que les explications sont uniquement disponibles en français, ce qui peut constituer un obstacle pour certains publics. Aussi serait-il utile d'y intégrer un lien vers la plateforme stoptraite.lu. Le rapporteur indique en outre ne pas avoir connaissance de cas de victime de la traite qui aurait été détectée par ce biais. Le site en question renvoie par ailleurs vers la plateforme www.violence.lu, présentée comme regroupant l'ensemble des informations relatives à la violence domestique au Luxembourg. Toutefois, ce site s'adresse non seulement aux victimes, mais également aux auteurs et aux témoins de violences, et demeure centré sur la problématique de la violence domestique. Les références à la traite des êtres humains, en tant que forme de violence, y sont marginales et difficiles à identifier. En outre, aucun lien n'y est établi vers le site de la hotline. Dès lors, une victime de la traite ne saurait y trouver l'assistance nécessaire.

¹⁵² Tchéquie, Italie, Lettonie. Voir notamment Commission européenne, EMN Inform, *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*, mars 2014, disponible sur <https://emnbelgium.be/>.

¹⁵³ Voir le [Chapitre C Point 1 ci-dessous](#) sur les conditions pour accéder à l'aide et à l'assistance.

¹⁵⁴ GRETA, *Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*, 2020, disponible sur <https://rm.coe.int>.

Dès lors, le rapporteur réaffirme sa recommandation – également portée par des instances internationales telles que le GRETA et le GREVIO¹⁵⁵ – tendant à la mise en place d'un dispositif permanent, accessible 24 heures sur 24, destiné à toutes les victimes de violence, indépendamment de sa nature.

Bilan 2014-2024

- **Absence de mécanismes de détection proactive** : Au début de son mandat, le rapporteur a constaté l'absence de dispositifs de détection proactive, en particulier au sein de l'ITM et de la Direction générale de l'immigration. Avant 2019, aucune victime n'avait été identifiée par l'ITM.
- **Augmentation des détections de victimes de la traite dans le monde du travail** : Progressivement, l'ITM a pris conscience du phénomène de la traite et a adopté une approche plus proactive, ce qui s'est traduit par une augmentation du nombre de victimes détectées dans le monde du travail.
- **Absence de compétence explicite** : La traite des êtres humains ne constitue toutefois toujours pas une compétence explicitement attribuée à l'ITM, ce qui limite son champ d'action officiel.
- **Inspecteurs de l'ITM sans statut OPJ** : Aucune démarche concrète n'a été entreprise pour conférer aux inspecteurs de l'ITM la qualité d'officier de Police judiciaire (OPJ), une mesure pourtant recommandée et essentielle pour soutenir le travail de la Police.
- **Absence d'initiative concernant un élargissement du processus d'identification** : Aucune avancée notable n'a été observée concernant une éventuelle implication de l'ITM et des services d'assistance dans le processus d'identification des victimes, contrairement aux pratiques adoptées dans d'autres pays.
- **Hotline à améliorer** : Bien que la création d'une hotline constitue une initiative louable, des améliorations sont nécessaires : elle devrait être accessible 24h/24 et s'adresser, dans les langues pertinentes, à toutes les victimes de violence, au-delà du seul cadre de la violence domestique.

¹⁵⁵ GREVIO, *Rapport d'évaluation (de référence) sur les mesures d'ordre législatif et autres mesures donnant effet aux dispositions de 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 (Convention d'Istanbul)*, 26 mai 2022, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

C. Aide, assistance et protection des victimes

1. Les conditions pour accéder à l'aide et à l'assistance

La directive de l'UE sur la traite des êtres humains révisée en 2024 prévoit qu'il faudra « *assurer aux victimes [présumées ou identifiées] (...) au moins un niveau de vie leur permettant de subvenir à leurs besoins par des mesures telles que la fourniture d'un hébergement adapté et sûr, y compris des refuges et autres hébergements provisoires, et d'une assistance matérielle, ainsi que des soins médicaux nécessaires, y compris une assistance psychologique, des conseils et des informations, et des services de traduction et d'interprétation, le cas échéant* ». ¹⁵⁶

Toute victime de la traite, présumée ou identifiée, doit ainsi être systématiquement orientée vers les services d'assistance spécialisés et bénéficier de l'assistance et d'un hébergement et ce « *dès que les autorités compétentes ont des motifs raisonnables de croire qu'elle pourrait avoir fait l'objet* » d'une exploitation. ¹⁵⁷ Cette assistance leur doit être fournie indépendamment de leur « *volonté de coopérer dans le cadre de l'enquête, des poursuites ou du procès pénaux* », ¹⁵⁸ leur nationalité ou de leur statut d'apatride, de leur citoyenneté, de leur lieu de résidence ou de leur statut de résident, ainsi que de la forme de leur exploitation. ¹⁵⁹ L'aide et l'assistance doivent viser leur pleine réinsertion dans la société, y compris l'accès à l'éducation et à la formation et l'accès au marché du travail, ainsi qu'un retour à une vie autonome.

Or, **au Luxembourg, l'assistance continue à dépendre largement de l'identification formelle de la victime par une équipe spécialisée de la Police judiciaire** (distincte de celle qui mène l'enquête) et de l'existence d'une procédure pénale. ¹⁶⁰ Ce n'est qu'à partir de cette identification que la victime a droit à l'assistance intégrale du service InfoTraite, qui comprend : « *Hébergement dans un*

¹⁵⁶ Directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁵⁷ *Ibid*, Article 11, paragraphe 2.

¹⁵⁸ *Ibid*, paragraphe 3. Il est dans ce cas toutefois regrettable que la directive maintient la possibilité pour les États membres de subordonner l'octroi de titres de séjour à la coopération.

¹⁵⁹ Considérant n°18 de la directive (UE) 2024/1712 sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁶⁰ À noter que le [règlement grand-ducal du 11 septembre 2014](#) portant exécution de la loi modifiée du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite dispose que les mesures d'assistance commencent à courir le « *jour où la police dispose d'indices qu'une personne est victime présumée de la traite des êtres humains* ».

*des foyers du service ; Aides matérielles et financières¹⁶¹ (allocation de démarrage & mensuelle après) ; Pour les victimes hors UE – une attestation de demeurer sur le territoire luxembourgeois ; Inscription à la commune (pour adresse légale et courrier) ; Affiliation au centre commun de la sécurité sociale ; Droit à un avocat et une assistance judiciaire ; Ouverture d'un compte bancaire ; Accompagnement [lors de] rendez-vous médicaux (prévention santé) ; Consultations régulières avec un.e assistant.e social.e et un.e psychologue ; Aide à l'insertion socio-professionnelle (cours de langue, formations, recherche emploi – inscription ADEM si possible)».*¹⁶²

Selon le rapport du GRETA, **si une personne refuse de rencontrer la Police**, le service InfoTraite peut lui accorder une aide psychosociale pendant une durée maximale d'un mois afin d'établir un lien de confiance.¹⁶³ À l'issue de ce délai, si elle persiste à refuser tout contact avec la Police, celle-ci peut, sur la base d'un rapport établi par le service InfoTraite, exceptionnellement reconnaître la personne comme victime et demander à la Direction générale de l'immigration un sursis à l'éloignement si besoin.¹⁶⁴ Cette mesure permet la prise en charge de la victime pendant la période de réflexion de 90 jours, sans obligation de contact physique avec la Police. À l'issue des 90 jours, « *pour obtenir un titre de séjour et continuer à bénéficier de l'assistance du service InfoTraite, la victime devra accepter de rencontrer physiquement la Police et coopérer avec elle* ». ¹⁶⁵

Si une **victime n'est finalement pas identifiée par la Police**, elle peut encore bénéficier d'un mois de soutien psychosocial. Si le Parquet décide de **classer sans suites** le volet de la traite des poursuites, le statut de victime « identifiée » lui est retiré ce qui entraîne également une perte de l'assistance et de l'aide après le délai de 3 mois. Si une **décision définitive** est rendue par une juridiction condamnant l'exploiteur pour des faits de traite (ou non), l'assistance prend aussi fin « *au plus*

¹⁶¹ *Ibid.* L'article 1^{er} prévoit que l'aide financière éventuelle ne peut dépasser les montants fixés dans le chapitre 3 du [règlement grand-ducal du 8 juin 2012](#) fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale.

¹⁶² GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 34, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

¹⁶³ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, para 163, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

¹⁶⁴ À noter qu'il s'agit d'une procédure très exceptionnelle qui ne semble pas avoir été utilisée ces dernières années.

¹⁶⁵ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, para 163, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

*tard dans un délai de 3 mois », sauf lorsqu'il s'agit d'un enfant – dans ce cas l'assistance est garantie en principe jusqu'à l'âge de la majorité.*¹⁶⁶

L'assistance se limite aussi en principe aux seules victimes exploitées au Luxembourg. Il y aurait toutefois des cas exceptionnels analysés au sein du Comité de suivi sur la lutte contre la traite (composition restreinte) pour « *prendre une décision commune au sujet du comment et dans quel délai la personne [exploitée hors du territoire luxembourgeois] sera prise en charge par le service InfoTraite* ». ¹⁶⁷ Le GRETA a rapporté que des exceptions ont effectivement été faites qui semblent toutefois toujours avoir été liées à des poursuites pénales : les assistances octroyées visaient à permettre aux victimes de déposer des plaintes dans les pays de l'UE dans lesquels elles avaient été exploitées. Si la victime a été exploitée hors de l'UE, l'assistance en matière de traite ne semble pas pouvoir être offerte car « *les autorités [considèrent] qu'il ne sert à rien de déposer plainte car elle ne sera pas considérée par le pays tiers concerné* ». ¹⁶⁸

Si la victime identifiée par la Police judiciaire est une **personne ressortissante d'un pays tiers en séjour irrégulier, sa situation est d'autant plus précaire.** La Police informe la Direction générale de l'immigration qui émet ensuite une attestation de délai de réflexion,¹⁶⁹ valable pendant 90 jours, pour permettre à la victime de se soustraire à l'influence de l'auteur de la traite, lui permettre de se rétablir et de décider en connaissance de cause d'introduire une plainte ou de faire des déclarations. Durant cette période, elle ne pourra pas être éloignée du territoire¹⁷⁰ et bénéficie des mesures de sécurité, de protection et d'assistance.¹⁷¹ Au plus tard après l'écoulement de ce délai, une telle victime peut obtenir un titre de séjour de 6 mois renouvelable et dès lors continuer à bénéficier des mesures sous condition

¹⁶⁶ Article 1^{er} alinéa 2 du règlement grand-ducal du 11 septembre 2014 portant exécution de la loi modifiée du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite, disponible sur <https://legilux.public.lu>.

¹⁶⁷ GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 34, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

¹⁶⁸ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, para 175, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

¹⁶⁹ Article 6 de la loi du 9 avril 2024 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains, disponible sur <https://legilux.public.lu> ; Article 92 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, disponible sur <https://legilux.public.lu>.

¹⁷⁰ À noter toutefois qu'il s'agit d'une attestation de demeurer sur le territoire, non pas d'une autorisation de séjour.

¹⁷¹ GRETA, *Note d'orientation sur la période de rétablissement et de réflexion*, 2024, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

« qu'elle coopère avec les autorités chargées de l'enquête ou des poursuites concernant ces infractions ». ¹⁷²

Bien que la législation nationale ne soumet pas explicitement **une victime de nationalité luxembourgeoise ou d'un autre État membre de l'UE** à l'obligation de collaborer avec les autorités pour pouvoir bénéficier des aides et de l'assistance, les liens étroits avec l'identification via la Police et l'état d'avancement de l'enquête pénale menée par le Parquet font en sorte que leur accès est *de facto* subordonnée à leur coopération dans le cadre de l'enquête, des poursuites ou du procès pénaux – ce qui soulève des questions par rapport à la conformité de cette procédure à l'article 11 (3) de la directive de l'UE sur la traite. ¹⁷³ Selon les informations à la disposition du rapporteur, les autorités exigeraient également des victimes ressortissantes de l'UE de collaborer voire au minimum exprimer clairement leur intention de le faire pour pouvoir continuer à profiter des mesures d'assistance.

Le rapporteur a d'ailleurs également été informé qu'il arrive **parfois qu'une affaire est classée sans suites pénales en matière de traite, sans que les services d'assistance en soient informés**. De telles situations doivent être évitées à tout prix. Il est crucial que les services d'assistance puissent transmettre cette information – qui peut avoir des impacts négatifs considérables sur les personnes concernées – à ces dernières.

Le rapporteur constate que tant les **services d'assistance que l'équipe spécialisée de la Police judiciaire** en charge de l'identification et de la protection des victimes, en collaboration avec certains autres membres du Comité de suivi sur la traite, continuent à faire des **efforts considérables pour trouver des solutions axées sur les besoins des personnes concernées**. Leur flexibilité et engagement a permis de combler certaines lacunes législatives et surmonter des obstacles administratifs. **Il convient de soutenir ces acteurs davantage et de remédier dans les meilleurs délais aux obstacles constatés.**

¹⁷² Article 92 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, disponible sur <https://legilux.public.lu>.

¹⁷³ Ce dernier prévoit que « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que l'octroi d'une assistance et d'une aide à une victime ne soit pas subordonné à sa volonté de coopérer dans le cadre de l'enquête, des poursuites ou du procès pénaux, sans préjudice de la directive 2004/81/CE ou de dispositions nationales similaires* ».

Tant le rapporteur¹⁷⁴ que le GRETA¹⁷⁵ ont déploré l'accès limité des victimes de la traite à l'aide et à l'assistance dans leurs rapports respectifs. Le conditionnement de l'octroi de l'aide et de l'assistance à l'existence d'une procédure pénale et l'obligation, surtout pour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, de collaborer avec les autorités, ne sont pas conformes au droit européen et international des droits humains. Le rapporteur exhorte donc une nouvelle fois le gouvernement et le parlement à ne plus lier l'assistance offerte aux victimes au fait que des poursuites pénales soient engagées ou en cours et à développer un programme de soutien et d'intégration sur le long terme des victimes de la traite.

¹⁷⁴ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 93 et 136, disponible sur <https://ccdih.public.lu/>.

¹⁷⁵ Dans son rapport sur le troisième cycle d'évaluation du Luxembourg (p. 49, disponible sur <https://rm.coe.int/>), le GRETA a exhorté « *une nouvelle fois les autorités luxembourgeoises à ne pas lier l'assistance offerte aux victimes au fait que des poursuites pénales soient engagées ou en cours* ». Selon l'OSCE, « *Non-conditional provision of NRM services should be guaranteed to all victims of trafficking who feel unable or are unwilling to proceed with a criminal complaint against traffickers* », voir OSCE/ODIHR, *National Referral Mechanisms – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook – Second Edition*, disponible sur <https://www.osce.org/odihr/510551>. Voir dans ce même sens, OSCE, *Putting victims first: The 'social path' to identification and assistance*, 6 mars 2023, disponible sur <https://www.osce.org/cthb/538452>.

Bilan 2014-2024

- **Un dispositif d'assistance qualitatif mais dont l'accès reste limité :** Le Luxembourg offre un dispositif d'assistance relativement complet via InfoTraite. L'engagement inédit du personnel d'InfoTraite et de l'équipe spécialisée de la Police ainsi que leurs efforts continus de trouver des solutions centrées sur les victimes ont permis d'aider de nombreuses personnes en dépit des obstacles législatifs et administratifs. Or, l'accès à l'assistance reste 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. Il y a un risque de rupture en cas de classement sans suite ou de fin de procédure, parfois sans information claire transmise aux services d'aide.
- **Des solutions « au cas par cas » pour certaines victimes :** Bien que les victimes exploitées hors du Luxembourg ne bénéficient en principe pas de l'assistance, les autorités font régulièrement des efforts pour trouver des solutions temporaires permettant aux personnes de bénéficier quand même d'une assistance (limitée). Il en va de même en ce qui concerne les situations où la traite n'a pas été retenue (p.ex. par le parquet ou les juges). Des solutions plus permanentes n'ont toutefois pas encore pu être adoptées, malgré les recommandations en ce sens.

2. Les titres de séjour

L'accès à un titre de séjour est non seulement crucial pour l'accès aux mesures d'assistance et pour l'objectif de pleine (ré)insertion dans la société des victimes de traite,¹⁷⁶ mais aussi pour la dénonciation des faits d'exploitation sans crainte d'être expulsé du territoire. Comme souligné dans la stratégie de l'UE relative aux droits des victimes (2020-2025),¹⁷⁷ il est crucial de supprimer le lien entre la dénonciation

¹⁷⁶ Considérant n°18 de la directive (UE) 2024/1712 sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁷⁷ « [L]a Commission encouragera l'échange de bonnes pratiques entre États membres en vue de supprimer le lien entre la dénonciation des infractions et la procédure de retour, sans compromettre l'efficacité de ces procédures », Commission européenne, *Stratégie de l'UE relative au droit des victimes (2020-2025)*, 2020, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. Voir aussi le rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et enfants, 23 avril 2019, disponible sur <https://documents.un.org/> : « Faire en sorte que (...) la délivrance de permis de séjour à des victimes de traite ne soit pas assortie de conditions. (...) Faire en sorte que l'inclusion des victimes (...) soit indépendante de la détention d'un titre de séjour valide (...) [et qu'aucune] décision de retour ou de rapatriement ne soit prise sans une évaluation

d'une infraction et la procédure de retour. Le rapporteur invite dès lors les autorités à mener des discussions et réflexions dans ce sens, et notamment à s'inspirer d'autres pays européens.¹⁷⁸ Cette question se pose avant tout pour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

- **Pendant la procédure : délai de réflexion et titre de séjour « traite »**

Comme décrit ci-dessus, les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier doivent coopérer avec les autorités pour obtenir un titre de séjour à la fin de leur délai de réflexion. Selon l'article 95 de la loi modifiée de 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration,¹⁷⁹ cette coopération doit prendre la forme suivante : soit la victime doit avoir porté plainte ou fait des déclarations concernant les personnes ou les réseaux présumés être coupables d'infractions de traite, soit sa présence sur le territoire doit être nécessaire aux fins de l'enquête ou de la procédure ou en raison de sa situation personnelle.¹⁸⁰ De plus, elle doit avoir rompu tout lien avec les auteurs présumés et ne pas être considérée comme un danger pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Ce titre de séjour peut uniquement être renouvelé pendant la durée de la procédure judiciaire et sous réserve que les conditions susmentionnées restent remplies. Il peut être retiré et la victime éloignée du territoire si cette dernière a « *activement, volontairement et de sa propre initiative renoué un lien avec les auteurs présumés* », cessé de « *coopérer avec les autorités compétentes* » ou si les « *autorités judiciaires décident d'interrompre la procédure* ». Il en va de même si le ministre compétent estime que la coopération est frauduleuse, la plainte est frauduleuse ou non fondée ou si des raisons liées à l'ordre public sont en jeu.

Ce cadre légal est jugé largement inadapté par les acteurs de terrain ainsi que les experts nationaux et internationaux en matière de traite des êtres humains.

À titre d'exemple, selon la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, il « *faut du temps aux personnes (...) pour recouvrer leur intégrité physique et psychologique, leur estime de soi et*

préalable du degré d'intégration de la personne concernée (...) et du risque pour celle-ci d'être de nouveau victime de la traite ».

¹⁷⁸ Voir p.ex la pratique « free in, free out », qui a été mise en place aux Pays-Bas (Centre on Migration, Policy and Society, Ruben I. Timmerman, *Free in, free out: Dutch policy marks an important first step toward firewall protection for irregular migrants in Europe*, 3 novembre 2020, disponible sur <https://www.compas.ox.ac.uk>). Voir aussi : OSCE, *Putting victims first: The 'social path' to identification and assistance*, mars 2023, disponible sur <https://www.osce.org>.

¹⁷⁹ Loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, disponible sur <https://legilux.public.lu>.

¹⁸⁰ *Ibid.*

leur indépendance » et « **selon une approche fondée sur les droits de l'homme et visant à promouvoir l'inclusion sociale, l'accès aux services et l'obtention du statut de résident devraient être non seulement libres de toutes conditions, mais aussi indépendants de l'existence même d'une procédure pénale, car les victimes ont droit à des voies de recours effectif, que les trafiquants aient, ou non, été poursuivis ou punis** ». ¹⁸¹ Dans son évaluation récente, le CEDAW a également invité le Luxembourg à « **délivrer des permis de séjour temporaires aux victimes, indépendamment de leur capacité ou de leur volonté de coopérer avec les autorités chargées des poursuites** ». ¹⁸²

En outre, la directive de l'UE sur la traite des êtres humains révisée en 2024 exige des États membres d'axer les mesures sur les victimes. ¹⁸³ Or, **une approche consistant en l'octroi de titres de séjours uniquement en présence d'une procédure pénale, d'une coopération, voire de l'« utilité » des victimes pour l'enquête pénale et où la durée des titres de séjours est assez brève, est en contradiction avec l'un des objectifs principaux de la directive de l'UE et des instruments internationaux en matière de traite : le rétablissement physique, psychologique et social des victimes**. Cela a également un impact important sur la détection des victimes, la collecte de preuves et les poursuites des auteurs : comment souhaite-t-on que les victimes dénoncent une situation d'exploitation potentielle si les conséquences d'une telle dénonciation présentent un nombre considérable de risques pour celles-ci ? Le rapporteur avait déjà alerté dans le

¹⁸¹ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Maria Grazia Giammarinaro, UN doc. A/HRC/41/46, 23.04.2019, para 61, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>. Elle recommande aussi aux États de « *[f]aire en sorte que les travailleurs et travailleuses victimes de traite ou d'exploitation grave reçoivent un permis de résidence et de travail sans condition, indépendamment de leur volonté de coopérer avec les autorités publiques dans le cadre des poursuites engagées* », voir son rapport du 18 juillet 2019, A/74/189, §80, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

¹⁸² Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant le huitième rapport périodique du Luxembourg*, p. 10, disponible sur <https://docs.un.org/>.

¹⁸³ Commission européenne, Rapport sur les progrès réalisés au sein de l'UE dans la lutte contre la traite des êtres humains (cinquième rapport), 20 janvier 2025, p. 19, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. Voir p.ex. le nouvel article 11 de la directive sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/> : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour qu'une assistance et une aide spécialisées soient apportées aux victimes, selon une approche centrée sur les victimes (...)* ».

passé sur la réalité du risque pour les victimes de traite en situation de séjour irrégulier qui ne collaborent pas avec les autorités d'être expulsées du pays.¹⁸⁴

- **Après la procédure : autorisation de séjour « raisons privées »**

À la date d'expiration du titre de séjour « traite », c'est-à-dire soit après une décision définitive rendue par une juridiction, soit après un classement sans suites en matière de traite par le Parquet, la loi luxembourgeoise prévoit que la victime de la traite peut en principe se voir accorder une autorisation de séjour pour raisons privées.¹⁸⁵

Celle-ci « peut » être accordée par le ministre en application de la disposition relative à l'autorisation de séjour pour des raisons humanitaires d'une durée de validité de trois ans renouvelables.¹⁸⁶ En présence d'un jugement rendu à l'issue de la procédure pénale constatant le statut de victime de traite, aucune autre condition n'est exigée par la Direction générale de l'immigration pour la délivrance d'un tel titre de séjour. Il serait toutefois apprécié au cas par cas quel titre de séjour est le plus favorable pour la victime : vie privée, travailleur salarié, membre de famille d'un ressortissant UE ou bien encore un titre de séjour pour des raisons humanitaires.¹⁸⁷

Cette dernière situation, bien qu'elle semble être le résultat d'une intention bienveillante, peut toutefois aussi créer une certaine incertitude auprès des personnes concernées. **Le rapporteur recommande de mener des réflexions y relatives en étroite collaboration avec les services d'assistance.**

La situation est moins claire lorsque la traite n'a pas été retenue dans le jugement final ou s'il y a eu un classement sans suites pénales au niveau de l'enquête. Le rapporteur n'a pas de chiffres y relatifs à sa disposition et ne peut dès lors pas vérifier si et le cas échéant quels titres de séjour ces personnes ont pu recevoir. Selon les informations à sa disposition, si elles ne remplissent pas les conditions pour obtenir un autre titre de séjour, elles font l'objet d'un ordre de quitter le territoire. **Le rapporteur est fortement préoccupé par cette situation et exhorte une fois**

¹⁸⁴ Pour rappel, selon le jugement n°[209/2021](#) du 28 janvier 2021 du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 3 victimes potentielles ont été expulsées du pays quelques mois après leur détection alors qu'elles ne voulaient pas collaborer avec les autorités. Les victimes A, B et C ont été identifiées à l'aide d'empreintes digitales, placées au centre de rétention et expulsées vers la Chine en date du 1er août 2018 (contrôle d'identité a eu lieu le 17 mai 2018).

¹⁸⁵ Article 98 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, disponible sur <https://legilux.public.lu>.

¹⁸⁶ À noter que l'article 98 de la [version consolidée de la loi modifiée de 2008](#) fait de manière erronée référence au point d) de l'article 78, qui n'existe plus depuis une modification de la loi de 2008. Il devrait faire référence à l'article 78 (3). Voir le projet de loi n°[6218](#), art. 1, point 5 et 7, p. 2 ; et le Commentaire des articles, pp. 7 à 8 (ad 5° an 7°).

¹⁸⁷ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 52, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

de plus les autorités concernées à trouver des solutions plus pérennes pour ces personnes – surtout lorsqu’elles ont vécu depuis plusieurs années au Luxembourg, ont appris la langue et/ou leurs enfants ont établi des liens étroits avec le pays.

- Membres de la famille

Il peut s’avérer nécessaire de fournir également une assistance et protection aux membres de la famille d’une victime de traite – y compris un titre de séjour. Selon les informations à la disposition du rapporteur, cette situation serait devenue plus compliquée depuis 2024. Alors qu’avant, les membres de famille ressortissants de pays tiers auraient reçu les mêmes titres de séjour que les victimes, l’approche de la Direction générale de l’immigration aurait changé et la plupart de ces personnes recevraient dorénavant plutôt un « Visa D »¹⁸⁸ ou un report à l’éloignement en attendant l’issue de la procédure pénale. Ce changement vers l’octroi de « Visas D » aurait rendu l’accès au travail ainsi que la possibilité de s’inscrire dans des cours plus compliqués qu’avant. Par ailleurs, il n’y a pas eu d’échanges préalables avec les services d’assistance et ces derniers n’ont pas non plus été informés de ce changement. Le rapporteur **recommande à la Direction générale de l’immigration de veiller à sa communication et d’impliquer à l’avenir davantage les services d’assistance dans leur processus décisionnel**, surtout lorsque les décisions concernent les victimes, potentielles ou identifiées, de traite. Il invite également le gouvernement et le parlement à mener des réflexions sur une meilleure prise en charge des membres de famille d’une victime de traite.

- Autres situations d’exploitation

Tandis que pour les victimes identifiées de la traite la question de l’octroi et du renouvellement de titres de séjour ne pose généralement pas de problèmes tant que l’enquête ou la procédure pénale est en cours et que les auteurs présumés sont poursuivis pour des faits de traite,¹⁸⁹ la situation est différente lorsque ces conditions ne sont pas ou plus remplies. Le rapporteur constate **qu’il n’y a toujours pas de cadre légal adéquat permettant de protéger et de prendre en charge les victimes d’une exploitation qui ne peut pas ou plus être qualifiée de traite** par la Police judiciaire ou le Parquet.

¹⁸⁸ MyGuichet, *Luxembourg entry visa for third-country nationals*, disponible sur <https://guichet.public.lu/>.

¹⁸⁹ GRETA, *Troisième cycle d’évaluation du Luxembourg*, para 192, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

Pour l'instant, les autorités prennent en principe une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire luxembourgeois qui ne remplit pas les conditions pour obtenir un titre de séjour. Dans certains cas isolés, des sursis à l'éloignement seraient octroyés par la Direction générale de l'immigration. Or, le rapporteur estime que ces **mesures ponctuelles ne sont pas aptes à aider les personnes exploitées et en situation de séjour irrégulière** : des sursis à l'éloignement ou des titres de séjour temporaires ne mettent pas fin à la situation de vulnérabilité des victimes. Le rapporteur avait, dans le passé, déjà constaté et alerté sur l'absence d'une protection adéquate pour les personnes en situation de séjour irrégulière, qui ne sont pas nécessairement victimes de traite, mais des personnes exploitées notamment dans le monde du travail.¹⁹⁰

Il avait souligné l'importance de la possibilité de régulariser la situation administrative des victimes, sachant qu'un statut sécurisé et régularisé permet aux personnes migrantes de se positionner contre leur exploitation et de défendre leurs droits fondamentaux. Le GRETA a formulé les mêmes recommandations au gouvernement luxembourgeois.¹⁹¹ **En attendant des réformes plus profondes, le rapporteur rappelle sa recommandation d'utiliser les outils existants tels que l'article 98bis de la loi modifiée du 29 août 2008 en adoptant une interprétation plus courageuse de cette disposition afin de protéger un maximum de victimes potentielles qui pourraient également s'avérer être des victimes de traite, voire en devenir à cause d'un manque de mesures protectrices.**¹⁹² Aucun titre de séjour sur base de l'article 98bis n'a été délivré entre 2023 et 2024, confirmant ainsi les tendances des années précédentes : depuis l'introduction de l'article 98bis en 2012, un seul titre de séjour a été délivré.

La distinction entre la traite à des fins d'exploitation par le travail, des situations d'emploi illégal de personnes en séjour irrégulier, éventuellement accompagné de conditions de travail « particulièrement abusives », et des situations où il s'agit du

¹⁹⁰ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022* 4^e rapport, pp. 92 et suivantes <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 51 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹⁹¹ GRETA, *Rapport d'évaluation sur le Luxembourg*, Troisième cycle d'évaluation, p. 43, disponible sur <https://rm.coe.int/> : « Le GRETA rappelle que les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sont particulièrement exposés aux risques d'exploitation et seule une réelle possibilité de régularisation de leur situation administrative pourrait les inciter à dénoncer leurs conditions de travail abusives, ce qui permettrait aussi de combattre plus efficacement la traite aux fins d'exploitation par le travail. »

¹⁹² CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 51 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

simple non-respect du droit du travail, n'est certes pas facile. Un problème, qui doit être mis en avant dans ce contexte, consiste dans les différences d'interprétation par les différentes autorités de la notion de « *conditions particulièrement abusives* », qui doivent être remplies, afin de se voir accorder un titre de séjour sur base de l'article 98*bis*. Selon les informations reçues par le rapporteur, toutes les autorités concernées estiment que la définition des conditions d'applicabilité de cette disposition ne sont pas suffisamment claires – à l'exception de la Direction générale de l'immigration qui estime que la définition est claire et pourtant rejette la quasi-totalité des demandes introduites sur base de l'article 98*bis*. Il semble qu'elle exige que des conditions similaires à celle de la traite soient remplies. Une telle interprétation remettrait toutefois la plus-value de cette disposition en question.

Une autre difficulté qui s'ajoute à ce constat réside dans le fait que les victimes et leurs avocats n'ont pas accès au dossier de l'ITM documentant une éventuelle situation de travail abusive, ce qui rend la preuve des conditions exigées à l'article 98*bis* d'autant plus difficile.

Le rapporteur exhorte dès lors encore une fois le gouvernement et le parlement à revoir la formulation des dispositions législatives ainsi que les procédures actuelles, tout en prévoyant des mesures protectrices pour toute personne en situation irrégulière qui n'est pas forcément victime de traite, mais d'une autre forme d'exploitation. En attendant, il plaide pour une application plus large et courageuse de l'article 98*bis* précité afin de protéger un maximum de victimes potentielles qui pourraient également s'avérer être des victimes de traite, voire en devenir à cause d'un manque de mesures protectrices. Les divergences d'interprétation constatées par le rapporteur illustrent une fois de plus le besoin urgent d'une concertation entre les autorités concernées. Puisque l'article 98*bis* ne concerne que les abus liés au travail, il convient de mettre en place rapidement des mesures pour les personnes victimes d'exploitation dans d'autres contextes.

- Les ressortissants de l'UE

En ce qui concerne les ressortissants de l'UE, la Direction générale de l'immigration estime que ceux-ci n'ont pas besoin d'un titre de séjour et qu'ils ne seraient quasiment jamais expulsés du pays (sauf p.ex. en cas de risque grave pour la sécurité), même dans l'absence d'un titre de séjour valable. Elles pourraient quitter le pays et tout simplement revenir, sachant qu'elles ne perdraient que leur droit de résider au Luxembourg et non pas leur liberté d'y circuler. Le rapporteur émet toutefois des sérieux doutes par rapport à ce raisonnement et constate que selon la réponse du Ministre des Affaires intérieures à la question parlementaire n°1955,

entre 2021 et 2024, au total 232 citoyens de l'UE ont reçu une décision d'éloignement du territoire luxembourgeois.¹⁹³ Il y est précisé que si une personne constitue une « charge déraisonnable »¹⁹⁴ pour l'État ou si elle ne peut plus être considérée comme travailleur, membre de famille, étudiant ou comme personne inactive, elle peut faire l'objet d'une telle décision. Après avoir reçu une décision d'éloignement, le citoyen de l'UE a 30 jours pour quitter le territoire. Il n'aura plus droit à des prestations, telles que l'allocation familiale ou le revenu d'inclusion sociale (REVIS). Un rapatriement forcé ne serait toutefois organisé *« que dans des cas de figure très rares, à savoir lorsqu'un citoyen de l'Union constitue une menace grave pour la sécurité ou l'ordre publics »*. Selon les informations à la disposition du rapporteur, des victimes identifiées de la traite ressortissantes de l'UE se seraient récemment vu retirer leurs titres de séjour au motif d'être une « charge déraisonnable » parce qu'elles bénéficiaient du REVIS. Pour pouvoir continuer à rester au Luxembourg, ces victimes semblent devoir désormais renoncer au REVIS. Le rapporteur est fortement préoccupé par cette approche qui ne semble ni être conforme au droit national,¹⁹⁵ ni aux obligations européennes et internationales en matière de droits humains. **Il tient dès lors à souligner qu'il faudra également prévoir des solutions plus durables pour les ressortissants de l'UE victimes de la traite.**

Dans tous les cas mentionnés ci-dessus, il est important de traiter les dénonciations de situations d'exploitation de la part de personnes en situation de séjour irrégulière de manière confidentielle, voire faire en sorte qu'elles ne puissent pas aboutir dans une décision d'éloignement si p.ex. l'infraction de la traite n'est pas retenue. En effet, le principe de non-sanction des victimes de traite

¹⁹³ Réponse du Ministre des Affaires intérieures à la question parlementaire n°1955 du 10 mars 2025, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁹⁴ Cette charge serait « *appréciée au cas par cas sur base d'un certain nombre d'éléments. Pour évaluer cette charge, est notamment pris en compte le montant et la durée des aides étatiques perçues, telles que le REVIS, ainsi que la durée du séjour* ».

¹⁹⁵ L'article 2(3) de la loi modifiée du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite prévoit que « *La victime citoyenne de l'Union européenne ou assimilée, bénéficiaire d'une assistance financière, est censée remplir la condition visée à l'article 6 (1) point 2 de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration* » (voir <http://data.legilux.public.lu/>). Selon les travaux parlementaires (projet de loi n°5874, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>), il s'agissait « *de donner aux victimes ressortissantes des autres Etats membres de l'Union européenne ou assimilées le même droit de demeurer au Luxembourg, nonobstant le fait qu'elles représentent une charge pour notre système d'assistance sociale* ».

devrait s'appliquer également aux violations de la législation sur l'immigration et les sanctions administratives – écartant ainsi en principe la possibilité de les expulser.¹⁹⁶

3. Ressources des acteurs de première ligne

a. La Police judiciaire

Le rapporteur constate avec satisfaction que la Police judiciaire a, depuis 2023, renforcé sa structure dédiée à la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier au sein de la section criminalité organisée.

La section criminalité organisée compte actuellement 25 enquêteurs. Parmi eux, 8 enquêteurs cadres policiers et 3 analystes cadres civils sont spécifiquement dédiés aux dossiers liés à la traite. Cette équipe se répartit en 2 pôles : 6 enquêteurs se consacrent aux dossiers d'exploitation sexuelle ; 2 enquêteurs composent la nouvelle équipe dédiée à l'exploitation par le travail et toutes autres formes d'exploitation, créée récemment. La Police souligne toutefois que le travail d'enquête reste particulièrement complexe, notamment en ce qui concerne la collecte de preuves.

En 2024, la cellule « recherche fugitifs et protection victimes » a été dissociée du champ de la protection des victimes. Une nouvelle section, intitulée « protection avancée », a été créée au sein du département de la criminalité contre les personnes. Cette section se consacre spécifiquement à la protection des victimes exposées à des violences ou à des menaces graves, notamment dans les cas de traite des êtres humains et de formes sévères de violence domestique. Dans le cadre de la lutte contre la traite, elle est chargée de l'identification officielle des victimes présentant des besoins particuliers, de leur protection, ainsi que de la participation active aux actions de sensibilisation. De manière générale, cette unité a pour mission de renforcer les droits et la sécurité des victimes confrontées à des situations extrêmes, en leur permettant de témoigner et de faire valoir leurs droits dans un environnement sûr, à l'abri de toute intimidation ou représailles.

Les domaines de compétence de cette unité ont été élargis, mais ses effectifs ont également été renforcés avec un chef d'unité, 4 membres du cadre policier et 1 membre du cadre civil.

¹⁹⁶ Voir, dans ce sens, les Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) concernant le huitième rapport périodique du Luxembourg, 28 février 2025, p. 10, disponible sur <https://docs.un.org/>.

Le rapporteur se félicite de cette avancée, qui témoigne d'une réelle volonté institutionnelle de renforcer les moyens consacrés à la lutte contre la traite des êtres humains tout en mettant l'accent sur la protection des victimes de la traite. Il encourage, dans cette perspective, les autorités compétentes à maintenir et à approfondir les efforts entrepris, afin d'assurer la continuité et l'efficacité des dispositifs mis en place.

b. Les services d'assistance aux victimes de la traite

Le dispositif InfoTraite, né de la mise en commun en octobre 2020 des services SAVTEH (Femmes en détresse) et COTEH (Fondation Maison de la Porte Ouverte) est en charge de l'assistance ambulatoire et stationnaire aux victimes de la traite des êtres humains au Luxembourg. Le 1^{er} janvier 2025, HUT a rejoint ce dispositif, mais sa mission se limite au stationnaire, c'est-à-dire la prise en charge du logement des victimes. Pour rappel : l'assistance ambulatoire (SAVTEH et COTEH) englobe une assistance sociale, psychologique et administrative, un conseil juridique ainsi qu'un soutien dans les procédures judiciaires, un accompagnement individualisé au niveau médical, thérapeutique et linguistique, une aide financière, l'organisation du retour au pays d'origine ainsi qu'une collaboration étroite avec la Police et les instances judiciaires. L'assistance stationnaire (COTEH et HUT) concerne le logement, à savoir un hébergement dans un centre pour victimes de la traite, ainsi qu'un encadrement social.

Le rapporteur se félicite de l'augmentation des ressources allouées à InfoTraite, passées de 120 heures par semaine lors de son précédent rapport à 260 heures actuellement pour les volets ambulatoire et résidentiel. Toutefois, selon InfoTraite, un renforcement du personnel demeure nécessaire afin d'assurer une permanence 24h/24 dans au moins une structure, en particulier pour l'accueil des nouveaux arrivants et des victimes en situation instable. À ce jour, un seul poste de 40 heures, limité aux horaires de bureau, est prévu, ce qui reste insuffisant. Le rapporteur réitère dès lors sa recommandation antérieure d'aller plus loin dans ce sens afin de garantir une permanence effective et continue.

La complexité croissante de la structure d'InfoTraite, désormais composée de trois entités distinctes, impose une réorganisation des espaces dédiés aux services. Les locaux actuels ne permettent pas d'accueillir l'ensemble des victimes de la traite dans des conditions adaptées, ce qui rend indispensable une relocalisation et une extension des infrastructures.

Le rapporteur se félicite de la mise en place, depuis le 1er janvier 2025, d'une **permanence téléphonique auprès de InfoTraite, exclusivement destinée à la Police**. Cette permanence est assurée quotidiennement de 19h00 à 09h00, y compris les week-ends et jours fériés. Elle permet aux forces de l'ordre de solliciter directement l'intervention d'InfoTraite afin qu'un représentant se rende sur place, évitant ainsi que les victimes soient hébergées provisoirement dans un hôtel en attendant le lendemain. À ce jour, deux victimes ont pu bénéficier de ce dispositif. Si l'initiative est jugée positive, notamment dans l'intérêt des victimes, elle entraîne toutefois une conséquence organisationnelle : la personne chargée de la permanence bénéficie de sept heures de temps libre par semaine, ce qui implique son absence du bureau et le report de ses tâches habituelles. **Le rapporteur invite dès lors les autorités compétentes à envisager des solutions adaptées permettant de concilier l'efficacité de la permanence avec la continuité du travail quotidien.**

c. Les structures pour victimes de la traite des êtres humains

Le rapporteur se félicite de l'existence de quatre structures spécifiquement dédiées à l'accueil des victimes de la traite des êtres humains. L'ouverture, en 2023, de la Maison Newstep de la FMPO a permis d'élargir l'offre en proposant un service adapté aux familles et doté de chambres d'urgence. Les responsables d'InfoTraite soulignent néanmoins l'importance de disposer de structures distinctes pour les femmes et pour les hommes, ce qui ne peut être garanti en toutes circonstances, notamment lorsqu'il s'agit de couples de victimes. Si la capacité actuelle apparaît suffisante (33 places), une augmentation du nombre de victimes accueillies risquerait toutefois de mettre en difficulté le dispositif existant. **Le rapporteur invite les autorités à trouver des solutions adaptées.**

S'agissant des structures pour mineurs, le rapporteur rappelle que celle-ci sont gérées par l'ONE.

Le rapporteur tient également à souligner que l'article 11 de la nouvelle directive¹⁹⁷ insiste sur la nécessité d'un « *hébergement adapté et sûr* ». Celui-ci précise que ces refuges et hébergement doivent être « *fournis en nombre suffisant et sont facilement accessibles aux victimes présumées et identifiées de la traite des êtres humains*. *Les refuges et autres hébergements provisoires appropriés les aident à se rétablir, en leur offrant des conditions de vie adéquates et appropriées en vue d'un retour à*

¹⁹⁷ Article 11 paras 5 et 5bis de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

une vie autonome. Ils sont également équipés pour répondre aux besoins spécifiques des enfants, y compris des enfants victimes. »

Dans ce contexte, **le rapporteur rappelle sa recommandation formulée en 2024 visant à garantir que les victimes souffrant de troubles psychiques – dont le nombre ne cesse de croître – et rencontrant des difficultés à s’orienter dans les structures existantes, puissent bénéficier de soins et de traitements adaptés.**

Bilan 2014-2024

- **Renforcement des moyens de lutte contre la traite** : Le rapporteur se félicite du fait que le gouvernement ait suivi ses recommandations sur les dernières années en renforçant l’équipe de la Police judiciaire ainsi que des services d’assistance aux victimes de la traite, ce qui traduit une volonté claire de doter la lutte contre la traite des êtres humains des moyens nécessaires. Il insiste sur la nécessité de doter les services d’assistance des moyens requis pour assurer une permanence 24h/24.
- **Mise en place de structures pour victimes de la traite** : Le rapporteur note avec satisfaction que le gouvernement a mis en œuvre sa recommandation en établissant des structures spécifiques pour les victimes de la traite, tout en élargissant progressivement les capacités d’accueil.

4. Protection des victimes de la traite

a. Protection des victimes en tant que témoins

Dans ses rapports de 2021 et de 2024, le rapporteur avait recommandé aux autorités de réfléchir à la mise en place d’un cadre légal de protection des témoins au Luxembourg. Le Luxembourg est en effet le seul pays de l’UE à ne pas disposer de base légale spécifique pour la protection des témoins (*Zeugenschutzprogramm*). De ce fait, les autorités doivent recourir à la coopération avec d’autres États afin de garantir une protection adéquate aux victimes. Or, dans les affaires de traite des êtres humains, la victime est également un témoin appelé à dénoncer les auteurs. Il est donc essentiel de mettre en place un cadre juridique assurant sa protection en cette double qualité. Le rapporteur a appris qu’un groupe de travail, composé de représentants du Ministère des Affaires intérieures, de la Justice ainsi que des autorités judiciaires, a été chargé d’élaborer un projet de loi en ce sens, qui devrait être déposé encore en 2025. Toutefois, au moment de la publication du présent

rapport, aucun texte n'était encore disponible. **Le rapporteur réaffirme dès lors sa recommandation d'agir sans délai.**

b. Anonymat des adresses des foyers pour victimes de la traite

Concernant la question de l'anonymat des adresses des foyers accueillant des victimes de la traite, le rapporteur rappelait déjà dans son rapport de 2021 qu'une solution provisoire avait été mise en place, permettant aux victimes d'utiliser l'adresse des bureaux d'InfoTraite. En effet, lors des audiences pénales, il arrive que le juge, en vérifiant l'identité de la victime avant son témoignage, révèle l'adresse du foyer où elle est hébergée, en présence du ou des auteurs présumés. Une telle situation expose la victime à un risque évident de représailles, d'intimidations ou même d'agressions physiques. Pour garantir une protection effective, il est donc indispensable d'assurer la confidentialité des adresses des structures d'accueil.

Le rapporteur déplore toutefois l'absence de toute avancée dans ce domaine. Depuis plusieurs années, les acteurs concernés soulignent que cette problématique, qui menace non seulement la sécurité des victimes mais aussi celle des professionnels, nécessite une réforme législative et doit être discutée conjointement par le Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité ainsi que par le Ministère des Affaires intérieures.

Alors qu'une solution a pu être trouvée pour les demandeurs et bénéficiaires de protection internationale, qui disposent d'une adresse de référence, il est difficile de comprendre pourquoi une mesure similaire n'a pas été adoptée pour les victimes de la traite des êtres humains.

Lors d'un procès relatif à la traite des êtres humains en 2025, auquel le rapporteur a assisté, il a constaté que les juges se limitaient désormais à mentionner la ville ou le village de résidence des victimes, sans révéler leur adresse exacte, ce qui représente une avancée. **Néanmoins, le rapporteur réaffirme son appel à une concertation rapide entre les parties concernées afin d'adapter le cadre juridique existant et de garantir une protection accrue des victimes contre d'éventuelles représailles de la part de leurs trafiquants.**

Bilan 2014-2024

- **Programme de protection des témoins inexistant** : Bien que de nombreuses recommandations aient été formulées depuis des années, le Luxembourg reste à ce jour le seul État de l'UE à ne pas avoir établi de cadre légal pour un tel dispositif.

- **Anonymat des adresses des foyers d'accueil non garanti** : Le rapporteur déplore l'absence prolongée d'avancées en matière d'anonymat des adresses des foyers d'accueil et réaffirme l'urgence d'établir un cadre juridique solide afin d'assurer la sécurité des victimes de la traite.

D. Formation et sensibilisation

1. Formation

La nouvelle directive européenne sur la traite consacre à son article 18^{ter} un paragraphe spécifique à la formation, mettant ainsi en évidence son importance.¹⁹⁸

Au Luxembourg, la formation en matière de lutte contre la traite des êtres humains constitue l'un des domaines ayant connu des avancées significatives au fil des années.

Alors que le rapport initial soulignait le caractère insuffisant des formations destinés aux acteurs concernés, des efforts notables ont depuis été déployés pour faire connaître le phénomène de la traite. En effet les formations sont importantes non seulement pour les professionnels directement impliqués mais également pour toute personne susceptible d'être en contact avec une victime potentielle. Le rapporteur se réjouit de voir que ces initiatives se poursuivent et que les différents acteurs restent mobilisés pour organiser régulièrement des formations sur le sujet.

En ce qui concerne la **Direction générale de l'immigration**, le rapporteur a été informé que, durant les années 2023 et 2024, plusieurs agents ont suivi les formations proposées par l'Institut national de l'Administration publique (INAP).¹⁹⁹

¹⁹⁸ Article 18^{ter}

« 1. Les États membres promeuvent ou proposent des formations régulières et spécialisées à l'intention des professionnels susceptibles d'être en contact avec des victimes ou des victimes potentielles de la traite des êtres humains, y compris les policiers de terrain, le personnel judiciaire, les services d'assistance et d'aide, les inspecteurs du travail, les services sociaux et les professionnels de la santé, afin de leur permettre de prévenir et de combattre la traite des êtres humains et d'éviter toute victimisation secondaire, ainsi que de détecter et d'identifier les victimes et de leur fournir une assistance, une aide et une protection. Ces formations sont axées sur les droits de l'homme, centrées sur les victimes et tiennent compte des questions d'égalité entre hommes et femmes, du handicap et du point de vue des enfants.

2. Sans préjudice de l'indépendance de la justice et des différences dans l'organisation du pouvoir judiciaire dans l'ensemble de l'Union, les États membres encouragent la formation, tant générale que spécialisée, des juges et des procureurs participant à des procédures pénales afin de leur permettre de prévenir et de combattre la traite des êtres humains et d'éviter toute victimisation secondaire, ainsi que de détecter et d'identifier les victimes et de leur fournir une assistance, une aide et une protection. Ces formations sont axées sur les droits de l'homme, centrées sur les victimes et tiennent compte des questions d'égalité entre hommes et femmes, du handicap et du point de vue des enfants ».

¹⁹⁹ Pour rappel : L'INAP dispense de manière continue une formation de base ainsi qu'une formation approfondie portant sur la traite des êtres humains. La formation de base a comme objectif d'informer et de sensibiliser sur le phénomène de la traite et la possibilité de détecter des victimes potentielles.

Par ailleurs, certains agents ont pris part à une formation organisée par le Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité, en collaboration avec l'association Femmes en Détresse, portant sur la violence domestique et la violence fondée sur le genre, thématiques au sein desquelles la question de la traite est également abordée. D'autres agents ont, quant à eux, suivi le programme de Premier Secours en Santé Mentale pour adultes et pour jeunes, leur permettant d'acquérir des compétences en matière de détection des situations de vulnérabilité.

S'agissant de la **Police grand-ducale**, le rapporteur rappelle que le sujet de la traite est abordé dans la formation de base. Par ailleurs, l'ensemble des membres du Service de Police judiciaire a la possibilité de suivre les formations dispensées par l'INAP, ainsi que des modules spécialisés portant sur la traite des êtres humains. En ce qui concerne plus particulièrement les enquêteurs de la section de la criminalité organisée, des formations spécifiques sont organisées tous les trois à quatre ans au sein de l'École de Police, en partenariat avec des institutions telles que le *Bundeskriminalamt* (BKA), ainsi qu'à travers des séminaires spécialisés proposés par l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL). Ces formations portent notamment sur la définition juridique de la traite, ses différentes formes, les modes opératoires des réseaux criminels, les indicateurs de détection, l'identification des victimes, les droits fondamentaux et les mécanismes de protection contre les trafiquants. En outre, tout nouvel enquêteur intégré à la section bénéficie d'une formation interne assurée par le policier référent en matière de traite des êtres humains, garantissant ainsi une transmission directe et immédiate des connaissances spécifiques à ce domaine. Enfin, les enquêteurs participent régulièrement à des conférences et formations internationales, leur permettant de maintenir un haut niveau d'expertise et de suivre l'évolution des dynamiques liées à la criminalité organisée et à la traite des êtres humains.

L'Inspection du travail et des mines (ITM) a indiqué que, depuis 2015, ses agents participent régulièrement à deux modules de formation : l'un intitulé « Traite des êtres humains », d'une durée d'une journée, et l'autre intitulé « Approche et accompagnement des victimes de la traite des êtres humains », s'étendant sur deux jours. En 2023, 13 agents ont suivi la première formation et 43 la seconde. Aucun

Elle donne un aperçu général du cadre juridique national et international, des acteurs concernés, des différentes mesures d'accompagnement des victimes de la traite et des indicateurs facilitant l'identification de ces victimes. Le deuxième module, qui est la formation approfondie, est donnée par des experts de l'étranger, spécialisé dans l'accueil, l'accompagnement et l'hébergement des victimes. Cette formation permet aux participants e.a. d'appréhender le contexte européen de la traite, la diversité des parcours et de vie des victimes, les enjeux de la détection et l'identification et de connaître les différents outils de l'accompagnement.

agent n'a suivi ces formations en 2024. Il convient de noter que les participants proviennent de l'ensemble des carrières et catégories de traitement. En outre, la participation à ces formations est obligatoire pour tout membre de l'inspectorat du travail exerçant des fonctions opérationnelles sur le terrain. De nouvelles sessions sont planifiées pour les périodes à venir, témoignant de la volonté de maintenir et renforcer les compétences en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

Entre 2023 et 2024, l'**Office national de l'accueil (ONA)** a quant à lui, également poursuivi ses initiatives en matière de formation continue du personnel, en proposant notamment le module intitulé « Approche et accompagnement des victimes de la traite des êtres humains ». Ce module constitue une formation obligatoire pour les agents de l'ONA intervenant directement auprès des demandeurs de protection internationale, en particulier dans les domaines social, pédagogique, de la guidance et de l'allocation. Le rapporteur a appris qu'au 30 septembre 2025, 97 agents avaient déjà bénéficié de cette formation. Sa diffusion se poursuit activement, dans l'objectif de garantir que l'ensemble du personnel concerné soit doté des compétences nécessaires à l'identification et à l'accompagnement des victimes potentielles de traite des êtres humains.

Plusieurs entités de la **Croix-Rouge luxembourgeoise**, telles que le Dropln, le Centre luxembourgeois pour l'intégration et la cohésion sociale (LISKO) ainsi que le Centre d'accueil Norbert Ensich (CANE), ont proposé des formations sur la traite des êtres humains à leurs collaborateurs. Au sein du service Migrants et Réfugiés, une formation d'une journée sur cette thématique est obligatoire pour l'ensemble du personnel.

La Croix-Rouge luxembourgeoise est désignée en tant qu'administrateur public des mineurs non accompagnés (MNA) hébergés dans l'un de ses centres d'accueil. Sur le terrain, ce rôle est assuré par les chefs d'équipe et les éducateurs référents, qui agissent en qualité de tuteurs. Tous ont suivi la formation intitulée « Bien accueillir et accompagner les mineurs non accompagnés », incluant un module spécifique consacré à la traite des êtres humains. Dans le chapitre sur l'immigration, le rapporteur reviendra sur la formation des tuteurs et administrateurs *ad hoc* désignés aux MNA.

Le personnel des foyers gérés par **HUT** a également bénéficié d'une formation de deux jours sur la traite des êtres humains.

Les responsables du service d'assistance aux victimes de la traite, **InfoTraite**, ont quant à eux dispensé des formations de base respectivement des crash cours sur la traite, soit seuls, soit en partenariat avec d'autres intervenants, notamment la Police

judiciaire. Ces formations ont bénéficié à un large éventail d'acteurs de terrain.²⁰⁰ Le rapporteur se félicite en outre de constater que le personnel médical du **Ministère de la Santé** compte également parmi les bénéficiaires de ces formations de base. Il rappelle dans ce contexte que la nouvelle directive sur la traite prévoit à son article 18ter que les États membres doivent proposer ou promouvoir « *des formations régulières et spécialisées à l'intention des professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des victimes ou des victimes potentielles de la traite des êtres humains, y compris (...) les professionnels de la santé* ». Le rapporteur n'a toutefois pas pu obtenir confirmation qu'une formation systématique et complète de l'ensemble des professionnels de santé était envisagée, tel que recommandé dans son dernier rapport.

Le rapporteur déplore l'absence explicite de la thématique de la traite des êtres humains dans la **formation initiale des enseignants** dispensée par l'Université du Luxembourg. D'après le rapporteur, une formation avait été prévue à l'**Institut de Formation de l'Éducation nationale (IFEN)**, mais a dû être annulée faute d'intérêt.

Le rapporteur a été informé que des réflexions seraient actuellement menées sur la mise en place de formations à l'intention **des consulats et ambassades**, dans le but d'impliquer davantage le **Ministère des Affaires étrangères dans la lutte contre la traite des êtres humains**. Le rapporteur suivra l'évolution de cette initiative.

Il rappelle également qu'à l'article 18ter les États membres sont censés encourager « *la formation, tant générale que spécialisée, des **juges et des procureurs** participant à des procédures pénales afin de leur permettre de prévenir et de combattre la traite des êtres humains et d'éviter toute victimisation secondaire, ainsi que de détecter et d'identifier les victimes et de leur fournir une assistance, une aide et une protection. Ces **formations sont axées sur les droits de l'homme**, centrées sur les victimes et tiennent compte des questions d'égalité entre hommes et femmes, du handicap et du point de vue des enfants* ».

Par ailleurs, selon les informations à la disposition du rapporteur, **les avocats désignés** ne sont pas toujours suffisamment spécialisés en matière de traite et les différentes implications (p.ex. procédures, indemnisations, titres de séjour, éléments constitutifs, principe de non-punition). Il est dès lors crucial de sensibiliser les

²⁰⁰ Ces acteurs incluent notamment des ONG telles que Médecins du Monde, HUT, la Croix-Rouge, ECPAT et SOS Détresse, ainsi que d'autres intervenants sociaux comme la FEDAS.

barreaux à la nécessité d'encourager la formation et la spécialisation en matière de traite.

Bilan 2014-2024

- **Constat initial d'une offre de formation insuffisante** : Bien que prévue par la loi, le rapporteur a relevé dès le début de son mandat que les formations existantes étaient insuffisantes, irrégulières et dépourvues d'approche multidisciplinaire. Elles ne couvraient pas l'ensemble des formes de traite et n'attiraient qu'un nombre restreint d'acteurs.
- **Augmentation progressive du nombre de formations** : Peu à peu une prise de conscience s'est développée quant au rôle essentiel des formations pour améliorer l'identification des victimes.
- **Diversité des profils ciblés** : Un nombre croissant d'acteurs de première ligne participe désormais aux formations.
- **Absence de la thématique de la traite dans la formation initiale des enseignants** : Le rapporteur regrette depuis longtemps que la question de la traite ne soit pas intégrée de façon explicite dans les cursus universitaires destinés aux enseignants.
- **Absence persistante de formations structurées dans le secteur de la santé** : Il n'existe toujours pas de dispositif de formation systématique dans le domaine de la santé, et le rapporteur rappelle combien il est crucial que tous les professionnels de santé soient formés à la problématique de la traite.

2. Sensibilisation

La sensibilisation constitue un levier essentiel dans la lutte contre la traite des êtres humains, en ce qu'elle permet d'informer les populations vulnérables, de favoriser la détection d'un plus grand nombre de victimes, de contribuer au démantèlement des réseaux criminels et d'agir sur les comportements à l'origine de la demande.

Malgré les efforts déployés par certains acteurs de terrain, qui s'investissent avec les ressources dont ils disposent pour sensibiliser leur public cible — ce que le rapporteur salue — il relève qu'au niveau gouvernemental, y compris au sein du comité de suivi, les avancées en matière de sensibilisation à la traite des êtres humains demeurent limitées depuis la publication des deux derniers rapports.

Dans ses trois derniers rapports, le rapporteur avait souligné l'importance de campagnes dissuasives qui visent à décourager la demande pouvant favoriser toute forme de traite (par ex. la demande de services sexuels ou de travail

forcé) et à informer les personnes utilisant les services d'une victime de la traite des sanctions qu'elles encourent. Or, d'après les informations du rapporteur, aucune initiative n'a été prise dans ce contexte par les ministères concernés en dépit des engagements formulés dès 2016 dans le Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains.²⁰¹ Cette exigence revêt une importance particulière dans la mesure où le Luxembourg est tenu, d'ici juin 2026, de transposer la nouvelle directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains, laquelle prévoit notamment la pénalisation des individus ayant recours, en connaissance de cause, à des services issus de l'exploitation de personnes victimes de traite.

Le rapporteur n'a pas non plus obtenu d'informations de la part des acteurs concernés sur **l'impact potentiel du site Stoptraite.lu** et de la page Facebook, une analyse ayant été rendue impossible pour des raisons techniques²⁰² selon le Ministère de la Justice.

Dans le contexte de la **cybersécurité**, le rapporteur constate qu'aucune suite n'a été donnée à sa recommandation visant à développer des actions de sensibilisation à l'attention des enfants, des adolescents, de leurs parents ainsi que des professionnels de l'éducation, afin de les informer sur les risques de recrutement en ligne, en particulier via les réseaux sociaux. En dépit de l'attention portée à la sensibilisation des jeunes aux enjeux de la cybersécurité, la problématique de la traite des êtres humains n'est pas abordée de manière spécifique dans les programmes nationaux dans ce cadre. Dans ce contexte, le rapporteur invite le gouvernement à intervenir auprès de BEE SECURE afin que l'organisme intègre la thématique de la traite des êtres humains dans ses programmes de formation afin d'informer les jeunes, leurs parents et enseignants ainsi que le grand public sur les formes de traite facilitées par Internet (recrutement en ligne, fausses offres d'emploi, exploitation via les réseaux sociaux). Le rapporteur reviendra sur la sensibilisation par BEE SECURE dans le chapitre sur la traite des enfants.

La **Direction générale de l'immigration** dispose, dans sa salle d'attente, de flyers et d'affiches visant à sensibiliser son public au phénomène.

²⁰¹ « Le public sera également informé des sanctions encourues par les personnes utilisant les services d'une personne, tout en sachant que celle-ci est victime de la traite. Ces personnes seront poursuivies comme co-auteurs, voire complices de l'infraction de traite des êtres humains. », Ministère de la Justice, Plan d'action national contre la traite des êtres humains, 2016, p. 25, disponible sur <https://mj.gouvernement.lu/>.

²⁰² Arrêt du programme Google Analytics et refus par Facebook de booster certaines publications.

Concernant la sensibilisation des victimes potentielles de la traite, le rapporteur a été informé que la **Croix-Rouge et HUT**, abordent le sujet régulièrement lors des entretiens individuels, en particulier avec les demandeurs de protection internationale, afin de les informer sur les risques d'exploitation et de traite des êtres humains. Par ailleurs, certains foyers disposent d'affiches et de flyers relatifs à cette problématique.

À travers son Guichet Info-Migrants, l'ASTI transmet des informations lors d'entretiens individuels et via des brochures thématiques à ses bénéficiaires. Certaines campagnes, comme par exemple la Orange Week 2024, ont inclus un volet sur la traite et les violences faites aux femmes migrantes. Les flyers « Connaître ses droits pour éviter d'être exploité au travail » et affiches de la campagne de prévention du European Crime Prevention Network (EUCPN) « Victim of human trafficking » sont disponibles dans la salle d'attente de son guichet.

De manière générale, les acteurs de terrain sont d'avis que le gouvernement devrait faire plus d'efforts dans la sensibilisation non seulement du grand public, mais également viser les victimes et victimes potentielles. En effet, dans de nombreux cas, la victime ne se voit pas en tant que telle et si elle le fait, elle ne connaît alors forcément pas ses droits et elle n'a, très souvent, pas confiance dans les autorités. Il faudrait réfléchir dans ce contexte à une séparation du lien entre dénonciation et risque d'expulsion par manque de coopération ou de retour dans le réseau, afin d'encourager la victime à pouvoir sortir de la situation d'exploitation et à ne pas devenir une seconde fois victime en tant qu'expulsée. La petite brochure « You have rights ! », en format de poche, publiée en 2020, à destination des victimes potentielles et qui contient des informations sur les différents types d'exploitation sous forme de pictogrammes et les coordonnées des principaux acteurs concernés a certainement été utile. Le rapporteur partage toutefois l'avis des acteurs du terrain quant à la nécessité de mettre en place une campagne de sensibilisation de grande envergure à destination de victimes potentielles et, de manière générale, des personnes vulnérables, en particulier celles en quête d'emploi, afin de toucher le plus grand nombre possible de personnes.

Faute d'actions concrètes, ce sont au moins les procès récents et médiatisés qui ont permis à la problématique de la traite de refaire surface dans le débat public.

Le rapporteur **recommande aux autorités d'inclure une stratégie de sensibilisation clairement définie et dotée d'un budget dédié dans le prochain Plan d'action national.**

- **Actions ponctuelles de sensibilisation** : Depuis le début du mandat du rapporteur, les autorités ont mené quelques initiatives isolées (campagnes audiovisuelles, affichages, brochures).
- **Ambitions du Plan d'action national de 2016** : Le PAN affichait des objectifs notables et une dynamique semblait s'être installée au départ.
- **Réactivité dans le contexte de la guerre en Ukraine** : Les autorités ont déployé des efforts spécifiques de sensibilisation liés à la guerre en Ukraine, salués par le rapporteur.
- **Campagnes dissuasives manquantes** : Malgré ses recommandations répétées, aucune campagne visant à réduire la demande et informer sur les sanctions encourues n'a été mise en place.
- **Secteur hospitalier non sensibilisé** : À ce jour, aucune initiative officielle n'a ciblé le personnel de santé ; seules certaines associations ont agi de manière autonome.
- **Actions restreintes du Comité de suivi** : Les actions de sensibilisation menées par le Comité restent limitées, tant pour le grand public que pour les victimes ou personnes à risque.
- **Procès médiatisés comme catalyseur** : Les procès récents, largement relayés par les médias, ont ravivé l'intérêt pour la problématique de la traite.

E. Prévention de la traite

Afin de lutter efficacement contre la traite des êtres humains, il faut se concentrer avant tout sur ses causes, sinon on risque d'en traiter uniquement les symptômes. Cela requiert la conception proactive de stratégies et mesures concrètes dédiées à l'analyse des causes de la traite ainsi que des obstacles qui freinent l'efficacité des mesures prises pour endiguer ce fléau. Dans ce contexte, il est particulièrement important d'adopter une approche centrée sur les victimes et leurs droits, en responsabilisant tous les acteurs susceptibles d'avoir un impact sur la prévention, la protection et le soutien des victimes. Dans la mesure où la précarisation des personnes est l'une des causes principales de leur vulnérabilité face à l'exploitation, il y a lieu d'en tenir dûment compte pour toutes les mesures prises par le gouvernement et le parlement : une approche systématiquement basée sur les droits humains permet d'évaluer et de minimiser les risques de perpétuer voire d'aggraver le risque d'exploitation (1). La directive de l'UE sur la traite révisée en 2024 prévoit également des obligations pour renforcer la prévention²⁰³ : décourager et réduire la demande (2) en responsabilisant toutes les personnes profitant de la traite et en prenant, entre autres, des mesures d'éducation, de formation et en organisant des campagnes basées sur les spécificités des différentes formes d'exploitation.

1. Lutter contre au lieu de renforcer la précarisation

Conscients de la situation précaire de leurs victimes, qui les dissuade de dénoncer leur condition, les exploiters profitent trop souvent d'une position avantageuse, comportant peu de risques pour eux, tandis que les bénéfices qu'ils en retirent demeurent considérables.

La précarisation des victimes peut résulter non seulement des circonstances créées par les exploiters (p.ex. dépendance matérielle ou psychologique, pressions ou menaces physiques ou psychologiques), mais aussi des défaillances structurelles de la société (p.ex. non-accès au logement ou à un travail, situation de séjour ou travail irrégulier, discriminations structurelles). La directive de l'UE sur la traite des êtres humains, révisée en 2024, reconnaît cette réalité en comptant « *la pauvreté, les conflits, les inégalités, la violence à caractère sexiste, l'absence de possibilités d'emploi viables ou de soutien social, les crises humanitaires, l'apatridie et la discrimination* » parmi les principaux facteurs qui rendent les personnes, en

²⁰³ Directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

particulier les femmes, les enfants et les membres de groupes marginalisés, vulnérables à la traite des êtres humains.²⁰⁴

Pour cette raison, il est indispensable de revoir le cadre légal et réglementaire national ainsi que les pratiques qui sont susceptibles de perpétuer ou d'aggraver cette précarisation. Bien que des évolutions positives isolées aient eu lieu voire sont en train d'être mises en place,²⁰⁵ le rapporteur a constaté ces dernières années des tendances préoccupantes qui risquent de renforcer la précarisation et donc le risque de devenir victime d'une exploitation. Les constats faits dans les différents domaines traduisent une même réalité, celle d'une précarisation croissante de personnes en situation de vulnérabilité. La politique actuelle, marquée par la pénurie de logements, la précarité multidimensionnelle,²⁰⁶ le durcissement des conditions d'accueil et la pénalisation de certaines formes de pauvreté, continue à renforcer la dépendance et la vulnérabilité au lieu de favoriser la protection et l'autonomie. Dans cette optique, la présentation en décembre 2025 du premier Plan d'action national de prévention et de lutte contre la pauvreté représente une étape importante. Le rapporteur espère que ce plan ne se limitera pas à traiter les symptômes visibles de la pauvreté, mais qu'il s'attaquera à ses causes profondes.²⁰⁷

Les risques de précarisation sont particulièrement avérés en matière d'asile et immigration ainsi que pour les enfants et les jeunes, raison pour laquelle le rapporteur a, comme dans tous ses rapports précédents, dédié des chapitres spécifiques y relatifs.²⁰⁸ L'approche actuelle des autorités dans certains domaines risque d'affecter négativement les personnes vivant dans la pauvreté et/ou une autre

²⁰⁴ Considérant n°2 de la directive (UE) 2024/1712 sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

²⁰⁵ Ministère de la Justice, Communiqué, *Ouverture du nouveau Centre national pour victimes de violences – assurer l'accueil, l'écoute et l'assistance à toute victime de violences*, 28 avril 2025, <https://mj.gouvernement.lu/> ; Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté, décembre 2025, disponible sur <https://mfsva.gouvernement.lu/>.

²⁰⁶ STATEC, *Rapport « Travail et cohésion sociale » 2025*, disponible sur <https://statistiques.public.lu/> ; Tageblatt, Sidney Wiltgen, *Regierung unter Druck : Sozialbarometer zeigt hohe Armutsgefährdung für Luxemburg*, 13 novembre 2025, disponible sur <https://www.tageblatt.lu/> ; FEDAS, *Appel au courage politique*, 23 septembre 2025, disponible sur <https://www.fedas.lu/>.

²⁰⁷ Voir, dans ce sens, Médecins du Monde, *La Santé : Un pilier fondamental de lutte contre la pauvreté*, 29 octobre 2025, disponible sur <https://medecinsdumonde.lu/> ; Radio 100,7, *106 Mesuren : Nationale Plang géint Aarmut presentéiert – Reaktiounen si gemëscht*, 8 décembre 2025, disponible sur <https://100komma7.lu/>.

²⁰⁸ La traite dans le contexte de la migration est analysée dans le [chapitre F](#) ci-dessous. La traite des enfants est abordée dans le [chapitre G](#).

situation de précarité. Le rapporteur a alerté de manière répétée sur la réalité de ces risques notamment dans les contextes suivants :

- L'ONA tend à décharger ses responsabilités en matière d'hébergement sur d'autres dispositifs, dont notamment la « Maison » de retour²⁰⁹ et la *Wanteraktioun*, qui ne sont nullement adaptées à ces fins.
- La *Wanteraktioun* – créée pour offrir un abri hivernal aux personnes sans domicile – a vu ses conditions d'accès se restreindre pour la saison 2024-2025.²¹⁰
- Le « Platzverweis renforcé » et l'interdiction de lieu soulèvent des questions importantes de respect pour les principes fondamentaux de nécessité et de proportionnalité. Le risque d'arbitraire et de discriminations est fort élevé.²¹¹
- La pénalisation de la mendicité, tant au niveau national qu'au niveau communal, continue à poser des problèmes en termes de droits humains en ce qu'elles sont susceptibles de pénaliser excessivement des comportements non-répréhensibles.²¹²

Il y a lieu de noter que les mesures sécuritaires ont même suscité l'intervention du Rapporteur spécial sur le logement convenable et du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme des Nations Unies. Ceux-ci ont notamment appelé la Ville de Luxembourg à abroger les dispositions litigieuses et au gouvernement et au parlement de réexaminer les projets de loi 8418 et 8426 : « *[le] sans-abrisme constitue en soi une violation de plusieurs droits humains (...) et il devrait être traité par des mesures axées sur le logement et fondées sur les droits, plutôt que par des mesures punitives* ». ²¹³

Cette évolution s'inscrit dans une tendance plus large consistant à répondre à des problématiques sociales par des instruments de police administrative, que les

²⁰⁹ Les critiques récurrentes dénoncent le manque de respect de la vie privée, les fouilles systématiques, l'insuffisance des soins et l'atmosphère pénitentiaire. Voir la prise de position de la CCDH, *La « Maison de retour » : un dispositif à repenser*, 10 octobre 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²¹⁰ CCDH, *Limitation d'accès à l'abri hivernal pour sans-abris « Wanteraktioun »*, 25 février 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²¹¹ CCDH, *Avis complémentaire sur le projet de loi n°8426 (Platzverweis renforcé)*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²¹² Le rapporteur y reviendra dans le [chapitre H, point 3](#), ci-dessous.

²¹³ Nations Unies, *Rapporteur Spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, AL LUX 1/2025, 16 juillet 2025, p. 7, disponible sur <https://spcommreports.ohchr.org/>. Voir le [chapitre H, point 3](#) pour plus d'informations y relatives.

autorités publiques justifient comme nécessaires au maintien de l'ordre public. L'impact sur les personnes précarisées, y compris celles qui sont des victimes potentielles de traite ou exposées au risque d'en devenir, n'est que rarement pris en compte.

L'inaction, voire le manque d'efforts suffisants, peut également renforcer la précarisation. En effet, le manque d'une stratégie efficace et intersectionnelle en matière de lutte contre les violences structurelles (p.ex. basées sur le genre, handicap, origines ethno-raciales, LGTBIQA+) demeure un facteur majeur de vulnérabilité sociale et économique, exposant les personnes concernées à un risque accru de précarisation et, dans certains cas, d'exploitation. En matière de traite, cela est particulièrement visible dans le contexte de l'exploitation sexuelle des femmes.²¹⁴ La capacité de l'État à concevoir des politiques adaptées est nécessairement limitée si la spécificité structurelle de la violence à l'égard de certaines catégories de la population n'est pas systématiquement pris en compte. Il en va de même des discriminations multiples auxquelles sont notamment confrontées certaines femmes – migrantes, réfugiées, en situation de handicap ou racisées. Ces constats rejoignent les recommandations formulées par le GREVIO dans ses évaluations de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul²¹⁵ ainsi que celles du CEDAW.²¹⁶ À noter toutefois que l'ouverture du Centre national pour victimes de violences (CNVV) représente une avancée en matière de protection contre la précarisation, en centralisant l'accueil, l'écoute et une prise en charge ambulatoire sur place, à toute victime, majeure ou mineure, et envers toutes formes de violences (physiques, sexuelles, psychiques).²¹⁷ Les victimes de la traite y seraient aussi prises en charge.²¹⁸ Le rapporteur suivra la mise en œuvre de ce dispositif, ainsi que son efficacité dans la lutte contre la traite.

²¹⁴ Voir le [chapitre H, point 1](#) sur l'exploitation sexuelle ci-dessous.

²¹⁵ Conseil de l'Europe, Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), *Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO*, 2022, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

²¹⁶ Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), *Observations finales concernant le huitième rapport périodique du Luxembourg*, 28 février 2025, disponible sur <https://docs.un.org/>.

²¹⁷ MEGA, *Ouverture du nouveau Centre national pour victimes de violences – assurer l'accueil, l'écoute et l'assistance à toute victime de violences*, 28 avril 2025, disponible sur <https://mega.public.lu/>.

²¹⁸ GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 12, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

Le rapporteur préconise par conséquent une approche basée sur les droits humains pour faire en sorte que les politiques et mesures législatives et réglementaires ne contribuent pas à la perpétuation ou au renforcement de la traite des êtres humains.

2. Réduire la lucrativité

La traite des êtres humains est généralement stimulée par deux facteurs clés : une énorme rentabilité combinée avec des risques réduits pour les exploitants (p.ex. au niveau de la détection, des conséquences pénales ou de l'indemnisation des victimes). 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 facteurs qui facilitent la tâche des trafiquants et à ceux qui participent à l'infraction de traite.²¹⁹ Il s'agit notamment des bénéfices générés, des personnes qui achètent les services ou les biens produits par les victimes de la traite ainsi que des entreprises et de l'État qui contribuent par leurs activités respectives, d'une manière ou d'une autre, à la traite des êtres humains.

a. La lucrativité

S'attaquer à la rentabilité de la traite requiert d'abord une meilleure compréhension des bénéfices tirés de l'infraction de la traite des êtres humains. Cela permet ensuite de faire des saisies, confiscations et indemnités plus poussées, qui restent à l'heure actuelle plutôt modestes.²²⁰

Selon le dernier rapport de la Commission européenne, la **traite des êtres humains constitue « la deuxième économie illicite la plus répandue au monde »**.²²¹ De plus, 74 % des trafiquants opèrent « *en groupes et réseaux vaguement connectés dans le cadre des relations criminelles de type commercial ou sous la forme d'organisations criminelles structurées* ». ²²² À titre d'exemple, le bénéfice annuel

²¹⁹ OSCE, *Analysing the business model of trafficking human beings to better prevent the crime*, 2010, p. 15, disponible sur <https://www.osce.org/>.

²²⁰ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 114 et pp. 137 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²²¹ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 19 décembre 2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. Voir aussi Global Initiative against transnational organized crime, *The Global Organized Crime Index 2023*, disponible sur <https://globalinitiative.net/>.

²²² *Ibid.* Voir aussi Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), *2024 UNODC Global Report on Trafficking in Persons*, disponible sur <https://www.unodc.org/>.

généré par le travail forcé à l'échelle mondiale est estimé à 236 milliards d'USD pour les trafiquants, ce qui représente près de 10.000 USD par victime, tandis que l'exploitation en Europe et en Asie centrale est considérée comme étant la plus « rentable », atteignant un bénéfice de 20.000 € par an par victime.²²³

Alors qu'il est **difficile voire impossible pour le rapporteur d'évaluer avec précision les bénéfices** tirés de cette forme de traite au Luxembourg faute de disponibilité de données y relatives, l'analyse de la jurisprudence des années 2013-2024 permet au rapporteur d'estimer que tant l'exploitation sexuelle que l'exploitation commerciale sont très profitables.²²⁴ **En matière d'exploitation sexuelle**, la majeure partie des revenus générés par les personnes prostituées est généralement encaissée par les exploiteurs, notamment par le biais de prélèvements directs ou de l'encaissement de loyers. À titre d'exemple, certains cabarets ont, selon les estimations du rapporteur, généré 177.700 € pendant 7 mois, d'autres ont gagné 100.000 € par mois pendant 2 ans et 5 mois (donc presque 3 millions d'euros), au moins 15.320 € par mois pendant 38 mois (donc 580.000 €) ou entre 100.000-300.000€ par an pendant 8 ans (donc au moins 9.600.000€). Des intermédiaires ont également pu tirer des bénéfices considérables de l'exploitation sans encourir la moindre conséquence : une station à radio qui a fait de la publicité pour des services Escort a gagné 144.495,92 € pour les annonces publicitaires qu'elle a diffusées entre 2012 et 2018.²²⁵ Certains exploiteurs ont gagné 300.000 € pendant 4 ans et 3 mois via la location d'appartements et de places dans la rue pour se prostituer, d'autres ont tiré des gains via l'encaissement de loyers pendant 5 ans et demi (111.000 €).²²⁶

En matière d'exploitation par le travail, les auteurs qui exploitent des personnes dans leur domicile ont souvent pu profiter d'une main d'œuvre à bon marché en forçant p.ex. une fille à s'occuper quotidiennement des 3 enfants en bas âge, de

²²³ *Ibid.* Voir aussi CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 107, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> : « L'Organisation internationale du travail (OIT) estime qu'à travers le monde, 50 millions de personnes se trouvent victimes d'esclavage moderne et les profits estimés s'élèvent à 150 milliards dollars par an. D'après l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), la traite des êtres humains est la troisième source la plus importante de revenus pour le crime organisé après le trafic de drogues et d'armes. En outre, la traite des êtres humains est l'une des formes de criminalité internationale qui connaît la croissance la plus rapide ».

²²⁴ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 180, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²²⁵ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, jugement n°695/2023 du 9 mars 2023, p. 51, disponible sur <https://anon.public.lu/>.

²²⁶ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 181, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

faire le ménage, de travailler dans le restaurant dès le retour de l'école. Les heures de travail dépassent souvent de loin les heures de travail maximales autorisées et le salaire correspond souvent à un argent de poche, de sorte que les exploiters peuvent tirer des profits importants de l'exploitation (p.ex. entre 2.500 et 5.500€ par mois).²²⁷ L'exploitation de personnes dans des restaurants est également très lucrative : les auteurs peuvent générer des bénéfices de leur restaurant grâce aux heures de travail prestées par leurs victimes qui dépassent souvent les limites prévues par la loi ; ils ne paient souvent qu'une fraction minimale du salaire minimum légal (variant entre un argent de poche et 300-1.000 euros, payés souvent de manière irrégulière) pendant des mois voire plusieurs années (entre 4 et 36 mois) ; et ils ne paient pas les cotisations patronales. S'y ajoutent évidemment encore les bénéfices générés par le restaurant grâce au travail des victimes.

Il est regrettable que les autorités répressives et du travail, sauf quelques rares exceptions, n'effectuent pas une analyse plus détaillée des bénéfices générés. Le rapporteur les invite à redoubler d'efforts en la matière.

b. L'importance des confiscations et saisies

Comme déjà mentionné ci-dessus, le recours systématique aux enquêtes financières, que ce soit pour prévenir la traite en détectant les flux financiers ou pour geler, saisir et confisquer les produits de ce crime, est crucial pour briser le modèle économique criminel de la traite des êtres humains. En effet, comme régulièrement souligné au niveau européen²²⁸ et régional²²⁹, cela permettra non seulement *« d'assécher le réseau financier, répertorier l'ensemble du réseau et obtenir certains éléments de preuve en vue d'une condamnation pour traite des êtres humains »*, mais aussi de faciliter l'indemnisation de la victime via la confiscation des avoirs des

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ Commission européenne, *Communication relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)*, 14 avril 2021, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. Voir aussi la directive UE 2024/1260 du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

²²⁹ GRETA, *Neuvième rapport général sur les activités du GRETA*, 2020, page 64, disponible sur <https://rm.coe.int/> ; Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), *Following the Money: Compendium of Resources and Step-by-step Guide to Financial Investigations Into Trafficking in Human Beings*, 2019, disponible sur <https://www.osce.org/> ; OSCE, *Decision No 557 Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains*, 2003 disponible sur <https://www.osce.org/>.

exploiteurs.²³⁰ Le rapporteur renvoie dans ce contexte à son dernier rapport où il a analysé en détail l'importance des enquêtes financières et des confiscations.²³¹

Or, en réalité, les enquêtes financières dans les affaires de traite et les confiscations des avoirs de trafiquants restent rares au Luxembourg.²³² En général, il est difficile voire impossible pour le rapporteur d'évaluer les montants confisqués car les informations figurant dans les jugements sont souvent très vagues et ne précisent jamais la valeur totale des biens confisqués. Le rapporteur peut toutefois confirmer ses constats faits dans son dernier rapport que les montants des saisies et confiscations sont, dans la plupart des cas, peu significatifs et ne correspondent jamais aux profits générés par l'infraction de la traite.²³³ La situation actuelle risque de contribuer à un sentiment d'impunité et peut diminuer les efforts visant à encourager les futures victimes à témoigner contre leurs exploiters. Le rapporteur réitère dès lors sa recommandation de **mieux outiller les enquêteurs, les procureurs et les juges pour qu'ils puissent évaluer, saisir et confisquer correctement et dès le départ les avoirs criminels des auteurs présumés, voire leurs bénéfices générés grâce à l'exploitation des victimes. Il y a dans ce même contexte aussi lieu de sensibiliser et former davantage ces derniers ainsi que les avocats pour une meilleure prise en compte du dommage subi par les victimes.**²³⁴ Il est également crucial d'utiliser les fonds confisqués pour indemniser les victimes et financer des activités de lutte contre la traite.²³⁵

²³⁰ Myria, *Rapport annuel 2019*, p. 68, disponible sur <https://www.myria.be/>.

²³¹ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 107, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²³² Depuis 2013, seulement dans deux jugements des confiscations par équivalent ont été prononcées en matière de traite.

²³³ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 137 et suivantes, et pp. 107 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> : « [L]e gouvernement luxembourgeois semble au moins conscient du problème étant donné que le dernier rapport ENR prévoit d'accroître encore la spécialisation des juges d'instruction et des officiers de police judiciaire pour les enquêtes sur la criminalité économique et financière' ainsi que de 'trouver et de former des employés possédant les compétences requises pour enquêter sur des affaires complexes [de blanchiment d'argent et de financement de terrorisme]'. L'importance de la formation des autorités répressives et judiciaires en tant que mesure visant à accroître et à améliorer le recours aux enquêtes financières est aussi mis en avant par la Commission européenne ».

²³⁴ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 22, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

²³⁵ Articles 18 et 19 de la directive UE 2024/1260 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/> ; Voir aussi l'article 15 paragraphe 4 et l'article 23 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

c. Le rôle des personnes qui ont recours aux services des victimes

Tout achat de services ou de produits issus d'une exploitation perpétue la lucrativité de la traite et la souffrance des victimes. Dans la plupart des cas, il est certes difficile voire impossible pour les consommateurs de savoir s'il y a effectivement des cas de traite. Or, une personne qui a sciemment recours aux services d'une victime de la traite devrait être sanctionnée. Il en va de même en ce qui concerne les personnes qui auraient raisonnablement dû avoir connaissance de cette exploitation. Cela *« pourrait avoir un effet normatif et sensibiliser davantage le public du problème de la traite, en plus de permettre de sanctionner l'infraction »*.²³⁶

Au Luxembourg, un tel mécanisme de responsabilisation existe déjà pour les personnes qui ont recours aux services de personnes prostituées dont la vulnérabilité est connue ou apparente²³⁷ et les employeurs qui utilisent le travail ou les services d'un ressortissant de pays tiers en situation²³⁸ ou séjour²³⁹ irrégulier en sachant que cette personne est victime de la traite. Le rapporteur et le GRETA avaient dans leurs rapports respectifs invité les autorités luxembourgeoises *« encore une fois (...) à envisager également d'ériger en infraction pénale le recours à des services d'une personne qui fait l'objet d'exploitation par le travail et d'autres formes d'exploitation, en sachant que l'intéressé est victime de la traite des êtres humains »*.²⁴⁰ Aucune suite n'a été réservée à cette recommandation.

Toutefois, la directive de l'UE sur la traite, telle que modifiée en 2024, rend cette pénalisation désormais obligatoire, pour toutes les formes d'exploitation, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales (p.ex. entreprises). Les États membres doivent s'assurer que *« lorsqu'il s'agit d'un acte intentionnel,*

²³⁶ GRETA, *Traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*, Chapitre thématique du 7^e Rapport Général sur les activités du GRETA, 2019, p. 37, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

²³⁷ Articles 382-6 et 382-7 du Code pénal luxembourgeois : *« Le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations de nature sexuelle de la part d'une personne victime (...) [de la traite], est puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 euros à 50.000 euros ou de l'une de ces peines seulement. (...) Est puni des mêmes peines le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations sexuelles de la part d'une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, lorsque cette personne présente une particulière vulnérabilité, apparente ou connue de son auteur, 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 »*.

²³⁸ Article L. 574-5 (1) alinéa 4 du Code du travail.

²³⁹ Article L. 572-5 alinéa 4 du Code du travail.

²⁴⁰ GRETA, *Rapport d'évaluation sur le Luxembourg*, Troisième cycle d'évaluation, p. 44, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

*l'utilisation de services fournis par une victime [de la traite] constitue une infraction pénale, lorsque la victime est exploitée pour fournir ces services et que l'utilisateur des services a connaissance du fait que la personne fournissant le service est victime de la traite ».*²⁴¹ Les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Il reviendra généralement au droit national de déterminer la notion de « connaissance », mais il faudrait tenir compte des circonstances spécifiques de l'affaire. Ainsi, cette connaissance peut se déduire de circonstances factuelles objectives qui *« peuvent concerner, entre autres, les victimes elles-mêmes, les conditions dans lesquelles les services ont dû être fournis par les victimes et des faits concrets qui pourraient être considérés comme des signes de contrôle des victimes par le trafiquant ».*²⁴² Il pourrait s'agir notamment d'un montant anormalement bas des rémunérations, des conditions de travail ou de prestation de services manifestement dégradantes ou encore de l'absence visible de liberté de circulation des personnes concernées.

Jusqu'à présent, aucune situation d'une personne qui aurait été poursuivie au Luxembourg pour avoir accepté les services d'une victime de la traite n'a été rapportée au rapporteur. Selon le rapport du GRETA, une trentaine de clients auraient été auditionnés comme suspects dans ce contexte depuis 2018, sans pour autant que cela ait abouti à des condamnations.²⁴³ Selon les informations dont dispose le rapporteur, ceci serait avant tout dû à la difficulté de prouver le fait que le client avait connaissance de la traite. Il se peut toutefois aussi qu'il y ait un manque de sensibilisation voire d'enquêteurs spécifiquement formés à cet égard. À noter aussi que le Code pénal prévoit que l'action publique ne sera pas exercée à l'égard d'un client d'actes de prostitution qui, entendu comme témoin, révèle des faits susceptibles de constituer certaines l'infraction de l'exploitation de la prostitution, du

²⁴¹ Article 18bis de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

²⁴² *Ibid*, considérant n°27 : « En ce qui concerne les circonstances relatives aux victimes elles-mêmes, le manque de connaissance d'une langue nationale ou régionale, des signes manifestes d'atteinte psychologique ou physique ou de peur, ou le manque de connaissance des villes ou lieux où les victimes se trouvent ou se trouvaient, peuvent être pris en compte. En ce qui concerne les circonstances relatives aux conditions dans lesquelles les services ont dû être fournis, il pourrait être tenu compte du niveau de vie et des conditions de travail de la personne ayant fourni les services, ainsi que de l'état des locaux dans lesquels les services ont été fournis. Des signes de l'exercice, par un trafiquant, d'un contrôle sur les victimes pourraient être établis lorsque les personnes qui fournissent les services font manifestement l'objet de mesures de contrôle externe, lorsque leur liberté de mouvement est restreinte, ou par le fait que les personnes qui fournissent les services ne sont pas en possession de leur carte d'identité nationale ou de leur passeport ».

²⁴³ GRETA, *Rapport d'évaluation sur le Luxembourg*, Troisième cycle d'évaluation, p. 44, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

proxénétisme ou de la traite des êtres humains.²⁴⁴ Le rapporteur se demande si cette dernière disposition est toujours compatible avec la nouvelle directive de l'UE sur la traite qui exige que les sanctions soient effectives, proportionnées et dissuasives.²⁴⁵

Les effets du modèle luxembourgeois de la pénalisation des clients ou employeurs semblent être plutôt mitigés : selon certains, les clients seraient plus sensibilisés ou responsabilisés et incités à collaborer avec les enquêteurs ; selon d'autres, cela risquerait d'avoir l'effet inverse et de rendre l'exploitation (notamment sexuelle) moins visible.

Au vu de tout ce qui précède, le rapporteur avait déjà, dans tous ses rapports,²⁴⁶ souligné le besoin d'intensifier les efforts de prévention pour assurer une action plus dissuasive permettant de réduire la demande et recommandé de réfléchir à d'éventuelles modifications législatives. Une approche répressive, bien qu'indispensable, demeure insuffisante si elle n'est pas accompagnée d'autres mesures. Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effets. **Le rapporteur exhorte dès lors le gouvernement à réévaluer les dispositions législatives ainsi que la mise en œuvre de celles-ci dans le cadre de la transposition de la directive 2024/1712.** En même temps, la responsabilité pénale doit être articulée avec les mécanismes de protection des victimes, de sorte que la crainte d'éventuelles poursuites de tiers ne vienne pas dissuader les victimes de témoigner ou de coopérer avec les autorités. **Une attention particulière devrait également être portée à la sensibilisation des acteurs économiques et du grand public à cette problématique, notamment par le biais de campagnes d'information ciblées.**

d. Le rôle des entreprises et autres intermédiaires

Dans la mesure où le recrutement, le transport et l'hébergement par les exploitants ainsi que la mise en relation des victimes avec leurs « clients » se fait souvent via des **plateformes dites « de facilitation », des médias et applications de messagerie, le rapporteur rappelle qu'il faut responsabiliser davantage ces**

²⁴⁴ Article 382-8 du Code pénal.

²⁴⁵ Article 18*bis* para 2 de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

²⁴⁶ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 130 et p. 195, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 50 et 111, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2017-2018*, pp. 70 et 79, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

acteurs. Il en va de même pour toute autre personne intermédiaire, qu'elle soit une personne morale ou physique. Le rapporteur tient dans ce contexte à souligner qu'en Belgique, certaines personnes tels que les photographes qui ont pris des photos pour les annonces publicitaires publiées sur des plateformes de facilitation ont été sanctionnés comme co-auteurs.²⁴⁷

Dans ses rapports précédents, le rapporteur avait déjà tiré l'attention des autorités sur le **rôle clé de toutes les entreprises** sous la juridiction du Luxembourg, qui ont une responsabilité de prévenir, atténuer, remédier et réparer les risques et dommages résultant de la traite, notamment mais sans s'y limiter, en matière d'exploitation sexuelle et par le travail.²⁴⁸ Il alerte régulièrement sur les risques pour les entreprises d'être impliquées d'une manière ou d'une autre dans des faits de traite. En effet, celle-ci a souvent lieu dans un cadre organisé et/ou d'une activité entrepreneuriale, ne s'arrête pas aux frontières et est bien intégrée dans nos économies mondialisées. Les entreprises luxembourgeoises ne sont pas à l'abri de contribuer à la traite, comme l'illustrent des affaires récentes impliquant l'HORECA, la construction, le nettoyage ou encore des holdings et médias.²⁴⁹ Le risque d'y contribuer en tant qu'entreprise ou administration luxembourgeoise ou d'y recourir en tant que consommateur est donc non-négligeable.²⁵⁰

Il est établi que la répression, c'est-à-dire une approche réactive de la part des autorités consistant à sanctionner les exploiters après coup, ne peut pas à elle seule mettre fin à ces exploitations. De nombreuses affaires restent inaperçues ou ne peuvent pas être poursuivies par les autorités répressives – permettant ainsi à de nombreux exploiters de continuer leurs activités. Une approche préventive de la part des entreprises, couplée à des mécanismes d'atténuation et de réparation, est nécessaire pour éviter que celles-ci causent ou contribuent à ces exploitations. Les acteurs impliqués dans la lutte contre la traite soulignent systématiquement qu'un changement de paradigme est indispensable : il y a lieu de passer de l'approche exclusivement volontaire préconisée, malgré son inefficacité, depuis des décennies par certains acteurs politiques et représentants du secteur privé, à des mesures

²⁴⁷ Voir Myria, *Rapport annuel d'évaluation 2024*, p. 25, disponible sur <https://www.myria.be/>.

²⁴⁸ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 117 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 37 et 38, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²⁴⁹ *Ibid*, p. 118 et p. 154, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²⁵⁰ Cette contribution peut être directe (p.ex. via les pratiques de recrutement) ou indirecte (p.ex. prix trop bas fixés par les entreprises, des délais trop courts imposés et pression exercée sur les fournisseurs).

contraignantes, combinée notamment avec des activités de sensibilisation, d'accompagnement et de lutte contre la désinformation.

Le rapporteur n'a toujours pas pu constater des améliorations notables par rapport à l'implication des entreprises dans la prévention de la traite des êtres humains. Si le rapporteur se félicitait initialement de l'adoption au niveau de l'UE de textes législatifs qui auraient pu avoir un impact (in)direct sur la lutte contre la traite, il est fortement préoccupé par les efforts actuels visant à dérégulariser et affaiblir l'efficacité de ces instruments, impliquant également des décideurs politiques du Luxembourg.²⁵¹ Le rapporteur réitère dès lors le besoin urgent de renforcer la responsabilisation des entreprises afin qu'elles soient en mesure de prévenir, atténuer et réparer les atteintes aux droits humains, y compris dans leurs chaînes de valeur. Il souligne la nécessité **d'une législation contraignante et efficace sur le devoir de vigilance, c'est-à-dire de prévoir des procédures pour repérer, prévenir, atténuer et remédier aux impacts attentatoires aux droits humains – tout particulièrement relatifs à la traite des êtres humains**, en s'appuyant sur la proposition de loi n°8217.²⁵² Bien que perfectible, celle-ci intègre déjà des exigences essentielles issues du droit international des droits humains.²⁵³ L'alignement de la réglementation nationale sur les Principes directeurs de l'ONU et de l'OCDE est indispensable. **Le rapporteur recommande également de renforcer la formation et les capacités des entreprises, quelle que soit leur taille, sur leurs responsabilités en matière de droits humains.**

²⁵¹ Voir la [Ile partie, chapitre B, point 1](#) sur la directive sur le devoir de vigilance.

²⁵² Proposition de loi 8217 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

²⁵³ CCDH, *Avis sur la proposition de loi 8217 relative au devoir des entreprises en matière de durabilité*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

Pour plus de détails y relatifs, le rapporteur recommande de consulter ses publications précédentes²⁵⁴ ainsi que les nombreuses orientations publiées par d'autres organisations internationales²⁵⁵ ou nationales.²⁵⁶

e. Le rôle de l'État dans le financement de la traite

Tout comme les entreprises, l'État et les entités qu'il contrôle ou soutient peuvent financer involontairement la traite. Malgré ses nombreuses recommandations et interventions antérieures ainsi que celles d'organismes internationaux comme le GRETA ou l'ONU,²⁵⁷ aucun progrès notable n'a été constaté pour intégrer le devoir de vigilance dans les marchés publics, les entreprises publiques, le fonds de pension ou les relations économiques étrangères. La prise de conscience reste limitée et n'a pas entraîné de changements structurels.

À l'heure actuelle, le cadre légal et réglementaire n'est pas suffisant pour responsabiliser les acteurs publics concernés. Un exemple récent est l'implication d'institutions publiques dans le financement d'activités d'un État qui est accusé devant les juridictions internationales d'avoir commis des crimes de guerre.²⁵⁸ Les

²⁵⁴ *Ibid.* Voir aussi CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 117 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Prise de position sur le sujet des entreprises et droits humains*, 2019, disponible sur <https://ccdh.public.lu> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, 2021, disponible sur <https://ccdh.public.lu> ; CCDH, *Avis sur le projet de loi relatif aux minerais de conflit*, 2022, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

²⁵⁵ Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), *Renforcement de la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme*, 22 octobre 2025, disponible sur <https://fra.europa.eu/> ; Nations Unies, *Guide interprétatif sur les PDNU*, disponible sur <https://www.ohchr.org> ou le [guide](#) sur les questions fréquemment posées ; OCDE, *Principes directeurs sur la conduite responsable des entreprises*, disponible sur <https://www.oecd-ilibrary.org> et le [guide](#) y relatif. L'OCDE a aussi publié des guides plus spécifiques pour certains secteurs, disponibles sur <https://mneguidelines.oecd.org/sectors/>.

²⁵⁶ Inspiring More Sustainability, *A Practical toolkit on due diligence*, 2023, disponible sur <https://imslux.lu/eng/nos-activites/publications>. Voir aussi les nombreuses publications et guides publiés par l'Institut danois des droits humains, disponible sur <https://www.humanrights.dk/business-human-rights>.

²⁵⁷ CCDH, *Avis sur la proposition de loi 8217 relative au devoir des entreprises en matière de durabilité*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 117 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²⁵⁸ Cour pénale internationale, *Situation dans l'État de Palestine*, ICC-01/18, disponible sur <https://www.icc-cpi.int/fr/palestine> et Cour internationale de Justice, *Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU et d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci*, 22 octobre 2025, disponible sur <https://www.icj-cij.org/case/196>. Voir aussi Nations Unies, *Israel has committed genocide in the Gaza*

conflits armés exposent la population concernée à des risques particulièrement élevés de devenir victimes de traite des êtres humains.²⁵⁹ Les entreprises et les institutions publiques ont par conséquent des responsabilités et obligations renforcées en cas de conflits armés en vertu du droit international des droits humains : elles doivent exercer un devoir de vigilance renforcé pour éviter qu'elles causent ou contribuent aux violations des droits humains, y compris la traite des êtres humains.²⁶⁰ Il n'est pas clair si et dans quelle mesure un tel devoir de vigilance renforcé, conformément aux standards internationaux, a été effectué par l'organisme concerné (CSSF).²⁶¹

Le rapporteur ne peut dès lors que réitérer les recommandations formulées dans ses rapports précédents.

D'une part, le rapporteur réitère encore une fois sa recommandation de **renforcer les garanties pour que l'argent public ne contribue pas à des violations des droits humains, en intégrant des critères spécifiques p.ex. dans les marchés publics, le fonds de pension et l'agence de crédit à l'exportation, et en imposant dans les meilleurs délais la diligence raisonnable aux entreprises soutenues ou contrôlées par l'État**. Le rapporteur estime qu'il faut avant tout soutenir les entreprises respectueuses des droits humains (p.ex. par un accès exclusif ou privilégié aux marchés publics, à des aides financières, avantages fiscaux, labels qualitatifs et fiables). Ce faisant, le Luxembourg peut, de manière

strip, UN Commission finds, 16 septembre 2025, disponible sur <https://www.ohchr.org/> ; Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Rapport du 20 octobre 2025, disponible sur <https://docs.un.org/fr/A/80/492>.

²⁵⁹ Nations Unies, *Human Rights and Human Trafficking*, Fact Sheet No. 36, 2014, p. 43, disponible sur <https://www.ohchr.org/> : « La traite s'intensifie pendant et après les conflits : enlèvements, travail forcé, services militaires et exploitation sexuelle sont fréquents. Les pressions économiques, les économies criminelles et des systèmes judiciaires affaiblis accroissent la vulnérabilité des civils. Les zones de conflit servent souvent d'origine, de transit ou de destination pour les victimes, et la présence de forces internationales peut aggraver le risque, surtout pour les femmes et les filles. Les réponses doivent tenir compte des vulnérabilités spécifiques et intégrer une perspective de genre ».

²⁶⁰ Nations Unies, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, 2011, p. 10, disponible sur <https://www.ohchr.org/> : « Comme le risque de violations caractérisées des droits de l'homme est plus élevé dans les zones touchées par des conflits, les États devraient faire en sorte de garantir que les entreprises opérant dans ces contextes ne prennent pas part à ces violations » (principe directeur n°7).

²⁶¹ À noter qu'il ne s'agit là que d'un exemple parmi d'autres. Dans ses rapports et avis précédents, le rapporteur avait alerté sur l'implication (indirecte) de l'État luxembourgeois dans des incidences négatives sur les droits humains : Mindgeek et DoclerHolding ([4^e rapport sur la traite, p. 118](#)), Pegasus ([Prise de position sur les entreprises et droits humains, p. 1](#)), Arcelor et Ternium et le Fonds de compensation ([Avis sur la proposition de loi sur le devoir de vigilance, p. 8](#)).

positive, soutenir les entreprises qui respectent leurs responsabilités et en même temps remplir son obligation de montrer l'exemple en veillant à ce que les entreprises qu'il soutient ou contrôle ne causent ou ne contribuent pas aux incidences négatives.

D'autre part, la nouvelle directive traite de l'UE tient à mettre le focus davantage sur les entreprises, notamment en ce qui concerne les sanctions,²⁶² ce que le rapporteur salue. Le Luxembourg devra dès lors redoubler d'efforts en ce qui concerne la **pénalisation des personnes morales** qui, par jugement définitif, ont fait l'objet d'une condamnation pour traite des êtres humains. Cela devrait notamment constituer un motif d'exclusion de la participation à une procédure de passation de marché ou d'attribution de concession. Le rapporteur estime qu'il faudra aussi réfléchir à d'autres mesures en veillant à ce que les entreprises soient le plus incitées à mettre en œuvre des efforts de prévention : p.ex. exclusion des aides d'État ; prononcer des fermetures d'établissement ; exclusion du soutien de l'Office du ducroire ; mention dans un registre public comme en France où un « *système de « liste noire », c'est-à-dire une publication sur un site web spécifique du ministère du travail, qui contient des décisions de justice définitives condamnant une personne morale* » a été mise en place.²⁶³ Toute sanction devra dûment prendre en compte la situation des victimes potentielles et viser à améliorer concrètement la situation de celles-ci.

De plus, **l'effectivité de l'accès à la justice doit être analysée et recentrée sur les victimes, notamment via les recours collectifs et une facilitation de la représentation des particuliers par des organisations de la société civile.**

Le rapporteur souligne aussi la nécessité de **formations obligatoires et régulières** aux droits humains pour l'ensemble des acteurs publics concernés : organes de contrôle, agents étatiques et communaux, entreprises publiques, juges, procureurs, inspecteurs du travail, avec des mises à jour périodiques tout au long de la carrière.

Bilan 2014-2024

- **La lucrativité de la traite reste élevée et les avoirs des criminels difficiles à saisir** : Les confiscations et saisies en matière de traite restent marginales et ne reflètent pas l'ampleur des gains criminels. L'introduction en 2022 du mécanisme du recouvrement des avoirs et de la possibilité de faire des

²⁶² Articles 6 et 5 de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

²⁶³ Ministère du travail, *Liste noire des personnes morales condamnées pour travail illégal*, disponible sur <https://liste-noire.travail-emploi.gouv.fr/>.

confiscations de valeur pourrait permettre de réduire la lucrativité de la traite et d'augmenter les indemnisations pour les victimes. Or, à ce jour, il n'est pas clair si et dans quelle mesure ces nouveaux outils ont pu être utilisés en matière de traite.

- **La réduction de la demande est restée largement inchangée :** Le rôle des utilisateurs de services issus de la traite reste peu sanctionné au Luxembourg et les effets du modèle actuel apparaissent contrastés : certains y voient une responsabilisation renforcée, d'autres craignent une invisibilisation accrue de l'exploitation. La nouvelle directive en matière de traite présente une opportunité pour passer en revue l'approche luxembourgeoise et prévoir une solution plus efficace.
- **La reconnaissance du rôle clé des entreprises et de l'État dans la prévention de la traite est insuffisante :** La lutte contre la traite reste marquée par une responsabilisation insuffisante des entreprises et des acteurs publics face aux risques de traite. La répression seule ne permet pas de briser les mécanismes économiques de l'exploitation, tandis que les efforts de dérégulation récentes fragilisent les instruments existants. L'absence de progrès dans l'intégration d'un devoir de vigilance contraignant, tant pour les entreprises que pour l'État, illustre un décalage persistant entre les obligations internationales et la pratique nationale.

F. La traite des êtres humains dans le contexte de la migration

Dans le présent chapitre, le rapporteur national analysera les développements qui ont eu lieu en 2023 et 2024 en matière de traite des êtres humains dans le contexte de l'asile et de l'immigration.

Avant de continuer avec l'analyse des efforts entrepris ou l'absence de progrès dans ce domaine, il est d'abord nécessaire de faire un état des lieux de la situation générale en matière d'asile et d'immigration en 2023 et 2024.

Ainsi, au cours de l'année 2023, 2445 personnes ont introduit une demande de protection internationale au Luxembourg, alors qu'en 2024, il s'agissait de 2018 personnes. Les chiffres sont donc restés relativement stables en comparaison avec les années précédentes (p.ex. en 2022 : 2271 demandes²⁶⁴, en 2019 : 2052 demandes, en 2018 : 2201 demandes).^{265, 266}

À la suite de l'agression militaire russe contre l'Ukraine en février 2022, le Conseil de l'Union européenne a déclenché, en mars 2022, le mécanisme de la protection temporaire en faveur des personnes ayant fui la guerre en Ukraine. La durée a été prolongée à plusieurs reprises et plus récemment jusqu'au 4 mars 2026. Au cours de l'année 2024, 907 personnes ont sollicité l'octroi de la protection temporaire au Luxembourg alors qu'en 2023 il s'agissait de 1.053 personnes.²⁶⁷ Au 31 décembre 2024, 3.873 personnes étaient bénéficiaires du statut de la protection temporaire au Luxembourg.²⁶⁸

En 2024, 31 mineurs non accompagnés (MNA) ont introduit une demande de protection internationale au Luxembourg, ce qui constitue une diminution substantielle par rapport à 2023 où 147 mineurs avaient introduit une telle demande.²⁶⁹ Selon le gouvernement, cette diminution pourrait s'expliquer

²⁶⁴ Ministère des Affaires intérieures, *Bilan 2024 en matière d'asile et d'immigration*, p.3, 3 février 2025, disponible sur <https://gouvernement.lu/fr/publications.html>.

²⁶⁵ Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Bilan de l'année 2021 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil*, p.3, disponible sur <https://gouvernement.lu>.

²⁶⁶ En 2020 et 2021, le nombre de demandes de protection internationale était largement inférieur à la moyenne à cause de la pandémie Covid-19 (1165 en 2020 et 1249 en 2021).

²⁶⁷ Ministère des Affaires intérieures, *Rapport d'activités 2023 du ministère des Affaires intérieures*, p. 73, disponible sur <https://gouvernement.lu/fr/publications.html>.

²⁶⁸ Ministère des Affaires intérieures, *Bilan 2024 en matière d'asile et d'immigration*, p.8.

²⁶⁹ En ce qui concerne l'année 2023, le Ministère précise encore ce qui suit : « *En 2023, 146 mineurs non accompagnés ont introduit une demande de protection internationale au Luxembourg. Si en apparence ce chiffre est en nette augmentation par rapport aux années précédentes, il convient de nuancer son interprétation étant donné qu'il comprend une cinquantaine de mineurs qui étaient arrivés en 2022, mais qui n'ont introduit leur demande qu'en 2023. En effet, l'enregistrement de leurs*

notamment par le décroissement des demandes de la part des ressortissants syriens, y inclus les MNA.²⁷⁰ Comme en 2023, la plupart d'entre eux étaient des garçons.²⁷¹

Alors que le nombre de personnes arrivant au Luxembourg et demandant la protection internationale ou temporaire reste plus ou moins stable depuis quelques années, les acteurs publics continuent de rencontrer des défis importants pour pouvoir assurer un accueil et une prise en charge adaptés, dignes et respectueux des droits fondamentaux de ces personnes. Étant donné que ces manquements risquent d'avoir un impact négatif aussi bien sur les demandeurs que sur les bénéficiaires de protection internationale et temporaire au Luxembourg et de les exposer à un risque important de traite des êtres humains, ce point sera abordé plus en détail ci-dessous.²⁷²

1. Demandeurs de protection internationale - victimes de la traite des êtres humains

a. Détection de victimes de la traite parmi les demandeurs de protection internationale

En vertu de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme, le Luxembourg a une obligation positive d'identifier les victimes présumées de la traite²⁷³ et celle-ci s'applique également lors de l'accueil des personnes demandant l'asile, lors du traitement de leurs demandes et dans le cadre des procédures de réinstallation.²⁷⁴ Comme souligné par le GRETA, « *des retards déraisonnables dans l'identification et l'orientation vers une assistance peuvent augmenter les risques de traite répétée et conduire à des violations des droits des victimes à une assistance et à une protection* ». ²⁷⁵ Le GRETA insiste encore sur une coopération efficace de tous

demandes a été faite en 2022 et l'introduction après la nomination d'un administrateur ad hoc en 2023. » (Ministère des Affaires intérieures, Rapport d'activités 2023 du ministère des Affaires intérieures, p. 71).

²⁷⁰ Ministère des Affaires intérieures, Bilan 2024 en matière d'asile et d'immigration, pp. 5-6.

²⁷¹ Ministère des Affaires intérieures, *Rapport d'activité 2023*, p.71, disponible sur <https://gouvernement.lu> ; *Rapport d'activité 2024*, disponible sur <https://gouvernement.lu>.

²⁷² Voir [IIIe Partie, Chapitre F, Point 1.b.](#)

²⁷³ Voir par exemple *Chowdury et autres c. Grèce*, CEDH, requête n° 21884/15, 30 mars 2017, paragraphes 110 et suivants, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

²⁷⁴ GRETA, *Note d'orientation sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale*, 2020, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

²⁷⁵ *Ibid*, para 39, p.13.

les acteurs compétents pour que les victimes de traite puissent être détectées rapidement et orientées vers une assistance et note que « *la détection des victimes de la traite parmi les demandeurs de protection internationale suppose aussi que des procédures claires et contraignantes aient été établies et qu'elles soient suivies par tous les acteurs concernés* ». ²⁷⁶

Dans ce contexte, la Direction générale de l'immigration peut jouer un rôle important dans la détection des victimes de traite, alors que l'enregistrement de la demande de protection internationale et la tenue des entretiens personnels constituent des étapes essentielles permettant l'identification d'éventuelles situations de victimisation (i). Mais évidemment, un demandeur de protection internationale (DPI) est également susceptible d'entrer en relation avec d'autres intervenants qui pourraient détecter des indices de victimisation antérieure ou des risques de victimisation à l'avenir. Il s'agit en premier lieu du personnel des structures d'accueil pour DPI, notamment à cause du temps passé dans une telle structure et de la possibilité d'établir une relation de confiance. Toutefois, cette responsabilité de détection s'étend aussi à d'autres acteurs en contact avec cette population vulnérable, dont notamment les professionnels de santé, assistants sociaux, psychologues, avocats, membres d'organisations non gouvernementales, le personnel dans le centre de rétention, etc. (ii).

i. Détection lors de la procédure de protection internationale

Dans son rapport précédent, le rapporteur avait déjà fait un état des lieux des différents efforts entrepris par la Direction générale de l'immigration (DGI) en vue d'une meilleure détection des victimes de traite parmi les DPI, notamment par l'organisation de formations pour le personnel ainsi que la désignation de personnes de référence en matière de traite des êtres humains dans les différents services. ²⁷⁷ Dans ce sens, il y a lieu de rappeler qu'il existe, depuis 2018, un point contact central et que chaque service au sein de la DGI dispose d'une personne de contact en matière de traite. Il semble également exister une procédure interne consistant en différentes étapes qui est appliquée lorsqu'une victime présumée a été détectée. Ainsi, dans un tel cas, le responsable en matière de lutte contre la traite au sein du Service Réfugiés de la DGI fait un signalement au Service de Police judiciaire et l'ONA est également averti. ²⁷⁸

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2021-2022*, p.64.

²⁷⁸ *Ibid*, p. 62.

Par ailleurs, le rapporteur a été informé qu'en 2023, une équipe interne, composée de 8 agents de différents départements, a été créée afin de centraliser toutes les tâches survenant dans le cadre du suivi et du traitement des personnes vulnérables, dont notamment des victimes de traite.²⁷⁹

En matière de sensibilisation, le rapporteur note encore positivement la diffusion d'affiches et de dépliants dans les salles d'attente de la DGI visant à sensibiliser le public aux dangers liés à la traite des êtres humains.²⁸⁰

Comme indiqué dans le chapitre sur les formations, le rapporteur a été informé par les autorités que le personnel de la DGI suit régulièrement différentes formations, qui contiennent un module sur la traite des êtres humains. Il ressort aussi des réponses du gouvernement luxembourgeois au GRETA qu'en 2023 et 2024, des agents de la DGI ont suivi des formations sur la traite des êtres humains, qui sont régulièrement organisées par l'Institut national d'administration publique (INAP).²⁸¹ Or, vu qu'il n'a pas reçu de statistiques concrètes, le rapporteur n'est pas en mesure de savoir combien de membres du personnel ont effectivement suivi une formation en matière de traite des êtres humains ou d'analyser si tout le personnel est entretemps formé en la matière. **Le rapporteur invite dès lors les autorités à veiller à ce qu'une formation en matière de traite soit offerte à tous les membres du personnel en contact avec les DPI, que ce soit lors de l'enregistrement de la demande de protection internationale, lors de la tenue des entretiens personnels ou à toute autre étape de la procédure.**

Dans son rapport précédent, le rapporteur avait également constaté avec regret que, malgré de nombreuses critiques de la part de différents acteurs nationaux de défense des droits humains,²⁸² il n'existait toujours pas de procédure standardisée pour la détection de personnes vulnérables au cours de la procédure de protection internationale, y inclus pour la détection de victimes de la traite des êtres humains. Il n'existait dès lors pas non plus de questionnaire ou de liste d'indicateurs permettant de détecter des victimes de traite. L'approche adoptée par cette administration

²⁷⁹ Informations fournies au rapporteur par la Direction générale d'immigration.

²⁸⁰ GRETA, *Réponse du Luxembourg au Questionnaire dans le cadre du 4^{ième} cycle 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*, 2025, p.17, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

²⁸¹ *Ibid*, Annexe 13.

²⁸² Lëtzebuurger Flüchtlingsrot (LFR), *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023*, mai 2023, disponible sur <https://www.asti.lu/> ; Passerell, *Recommandations 2023 - Pour un Grand-Duché garant du respect des droits fondamentaux*, juin 2023, disponible sur <https://www.passerell.lu/> ; voir aussi : Caritas, *Nos revendications pour les élections législatives 2023*, juin 2023, disponible sur <https://issuu.com/>.

consistait donc à se limiter à prêter une attention particulière aux différents signes que peuvent présenter les personnes victimes de la traite des êtres humains.

Malheureusement, le rapporteur n'a pas reçu d'informations lui permettant de constater une quelconque amélioration dans cette approche. Il ressort clairement des informations reçues de la part des autorités, ainsi que des constats faits par les acteurs de la société civile, que **les responsables de la DGI ne se sentent pas suffisamment concernés par la problématique de la traite des êtres humains.**

Selon les autorités, le faible taux de détection de victimes de la traite parmi les DPI serait principalement dû au fait que les personnes ne seraient pas conscientes de la problématique et qu'elles ne dévoileraient pas beaucoup de détails sur leur trajet pour joindre l'Europe. S'ajoutent à cela les récits du terrain, de la part des acteurs de la société civile ainsi que des avocats accompagnant des DPI, qui indiquent clairement qu'aucune question ne semble orientée lors de ces moments vers la détection de la traite des êtres humains. À l'inverse, la reconnaissance d'une victime d'exploitation résiderait plutôt dans les mains de la personne concernée, qui doit, le cas échéant, par le biais de son avocat, transmettre de manière proactive les informations dont elle dispose auprès de la DGI, notamment dans le but d'obtenir des garanties procédurales spéciales. De même, lors des entretiens dans le cadre de la procédure « Dublin III », des questions qui pourraient certes contribuer à la détection potentielle d'une victime, seraient formulées d'une manière tellement générale qu'il reviendrait de nouveau presque à la personne concernée de s'auto-identifier en tant que victime et de se manifester auprès des autorités. Ces constats avaient également été mis en avant par le GRETA, qui dans son dernier rapport sur le Luxembourg, indique que « *les entretiens avec les demandeurs de protection internationale se font de manière superficielle et ne permettent pas de détecter les victimes de la traite* ». ²⁸³

Dans ce contexte, le rapporteur tient à rappeler les constats et recommandations faites dans le rapport précédent. **Il ne peut pas être attendu de la part des victimes, qui souvent ne se considèrent pas comme telles ou sinon ne connaissent pas leurs droits et possibilités d'aide, de se manifester.**

L'identification des vulnérabilités, y inclus la traite des êtres humains, n'est pas un « nice to have », mais une obligation légale qui incombe aux autorités en vertu du droit international. En cas de non-respect de cette obligation, les autorités mettent un frein à la réalisation d'autres droits fondamentaux des DPI, comme par exemple le droit à la protection contre la violence ou le droit à la santé, puisqu'en l'absence d'une détection précoce, on retarde leur prise en charge

²⁸³ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, para 166, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

médicale et psychologique. Le rapporteur tient dès lors à rappeler que les mesures de détection de victimes de traite parmi les DPI ne devraient pas être aléatoires, mais intervenir de manière précoce et systématique, ainsi que de manière régulière à différentes étapes de la procédure, étant donné que les vulnérabilités des DPI peuvent évoluer au fur et à mesure de l'avancement de la procédure.²⁸⁴ Il exhorte les autorités concernées à **mettre en place des mesures concrètes permettant d'adopter une approche plus proactive en matière de détection des victimes de traite parmi les demandeurs de protection internationale au Luxembourg.**

Au vu de ce qui précède, il ne semble pas surprenant de constater qu'entre 2023 et 2024, une seule victime de traite a été détectée par la DGI.²⁸⁵ Pour rappel, pour la période de référence du rapport précédent, donc entre 2021 et 2022, la DGI avait aussi détecté une seule victime de traite.^{286, 287}

Dans ce même contexte, il y a lieu de mentionner que le rapporteur a été informé par la DGI qu'en cas de détection d'une victime de traite par un de ses services ou départements, cette information serait automatiquement transférée à la personne compétente auprès de la Police judiciaire, sans que cela soit recensé quelque part par la DGI. Alors que la DGI indique que de tels scénarios arrivent régulièrement, **le rapporteur regrette que cette dernière n'établisse pourtant pas de statistiques permettant d'avoir une trace de ces détections ou de faire une comparaison avec les statistiques officielles de la Police judiciaire et il invite les autorités compétentes à y remédier dans les meilleurs délais.**

Finalement, il échet de rappeler que les constats faits ci-dessus concernent la détection de victimes de traite qui auraient été exploitées au Luxembourg. Lorsque l'exploitation a eu lieu en dehors du territoire luxembourgeois, une distinction quant à la suite y réservée par les autorités est toujours faite en fonction du pays dans lequel la traite des êtres humains a eu lieu.

Pour les détails, le rapporteur se permet de faire un renvoi au rapport précédent.²⁸⁸ Il tient néanmoins à souligner plus particulièrement certains problèmes constatés par les acteurs de terrain concernant les personnes qui ont été victimes de la traite pendant le parcours migratoire. Dans un tel cas, aucune prise en charge ni aucune

²⁸⁴ CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2021-2022*, p.63.

²⁸⁵ Il s'agit d'un cas de vente d'enfants, qui n'a par la suite pas pu être confirmé par la Police judiciaire.

²⁸⁶ CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2021-2022*, p.63.

²⁸⁷ Pour comparaison, la Direction de l'immigration avait détecté 3 victimes de traite entre 2017 et 2018 et 4 victimes de traite entre 2019 et 2020.

²⁸⁸ CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2021-2022*, pp.63-64.

mesure spécifique en lien avec la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration n'est accordée au niveau de la DGI. Par ailleurs, le service InfoTraite ne peut dans un tel cas fournir aucune assistance à la victime, les autorités considérant qu'il ne sert à rien de déposer une plainte si celle-ci ne sera pas considérée par le pays tiers concerné. Tel que rappelé par le GRETA, « *cela montre encore une fois que l'assistance reste intrinsèquement liée aux poursuites pénales* », ²⁸⁹ un problème qui est d'ailleurs évoqué régulièrement par le rapporteur national.

Dans ce contexte, le rapporteur tient à attirer l'attention du gouvernement sur certains risques particuliers pour ces personnes. Ainsi, si la traite a été subie sur le chemin de l'exil, elle ne rentre pas dans les motifs de persécution pour obtenir la protection internationale, mais peut néanmoins avoir un impact sur la façon dont la personne va s'exprimer lors d'un entretien avec la DGI. Or, l'absence de soutien psycho-social adéquat empêche la détection de la vulnérabilité particulière et risque alors d'avoir un impact sur l'évaluation de la crédibilité de la personne et donc la chance d'obtenir la protection internationale. Plusieurs constats dans ce sens ont d'ailleurs été portés à l'attention du rapporteur.

Il souligne que le risque de devenir victime de traite au Luxembourg se démultiplie lorsque des expériences de traite ont déjà été subies par le passé, surtout en l'absence d'un accompagnement psycho-social adéquat permettant de se prémunir de retomber dans un potentiel réseau de traite. **Voilà pourquoi, le rapporteur réitère sa recommandation, déjà exprimée dans son rapport précédent, de mettre en place des mesures nécessaires pour aider toutes les victimes de traite se trouvant sur le territoire luxembourgeois, et ceci indépendamment du lieu d'exploitation et du fait qu'elles aient déposé une plainte ou non.**

Aux yeux du rapporteur, ces constats soulignent la **nécessité urgente de mettre en place des mesures concrètes pour améliorer la détection des victimes de la traite parmi les demandeurs de protection internationale.** Hormis la nécessité pour tout le personnel de suivre une formation lui permettant de reconnaître les signes de traite, la procédure à suivre en matière de détection d'une victime et les acteurs compétents à contacter, d'autres mesures seraient nécessaires, dont notamment une procédure standardisée pour la détection de personnes vulnérables, y inclus des victimes de traite, et ceci tout au long de la procédure de protection

²⁸⁹ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, para 175.

internationale, ou encore des mesures visant à informer et à sensibiliser leur public cible aux risques de traite et d'exploitation.

ii. Détection dans le cadre de l'accueil et de la prise en charge des DPI

Depuis 2021, le rapporteur national suit la **mise en place par l'ONA d'un outil de détection des vulnérabilités, basé sur des indicateurs spécifiques, qui permettrait également la détection des victimes de la traite**. Dans son dernier rapport en 2023, le rapporteur national avait regretté de devoir constater que ce projet important n'avait pas avancé de manière significative pendant plusieurs années et avait invité les autorités compétentes à finaliser ce projet dans les meilleurs délais.

Il semble néanmoins que les travaux ont enfin pu avancer dans ce domaine. Ainsi, dans sa réponse à une question parlementaire en mars 2025, le Ministère de la Famille a fourni les informations suivantes : « *Pour ce qui est de l'accueil, un outil de détection des vulnérabilités a été conçu sur la base des normes et indicateurs établis par l'EUA dans son rapport « Guidance on Vulnerability in Asylum and Reception – Operational Standards and Indicators » (mai 2024) et mis en place au Guichet d'Accueil de l'ONA fin 2024 afin d'identifier les vulnérabilités des demandeurs de protection internationale (DPI). L'objectif principal d'un premier entretien semi-structuré mené par un agent social est l'identification, l'évaluation et la prise en charge des vulnérabilités chez les nouveaux arrivants, ainsi que les besoins spécifiques en matière de santé, d'accueil et d'hébergement. Un second entretien deux semaines plus tard est axé sur les facteurs protecteurs du DPI. Afin d'assurer une amélioration continue, des évaluations régulières sont menées par les agents, et les données recueillies servent à rendre l'outil plus efficace et adapté aux besoins des utilisateurs. Les prochaines étapes incluent la mise en place d'un outil informatique pour centraliser et harmoniser les données collectées lors des entretiens, facilitant ainsi le suivi des situations de vulnérabilité. Divers experts collaborent au niveau interministériel (ministère de la Santé, ministère des Affaires intérieures et Office national de l'accueil) pour identifier les besoins spécifiques des personnes vulnérables hébergées dans les structures de l'ONA. Les agents de l'ONA chargés des entretiens (infirmiers, assistants sociaux, psychologues) ainsi que les assistants sociaux de la Croix-Rouge, qui complètent le dossier social de la*

*personne tout au long de son séjour au primo-accueil, assurent le suivi de la personne et organisent sa prise en charge. »*²⁹⁰

Le rapporteur est satisfait de constater que ce projet important a finalement été mis en place. Ce projet sera d'autant plus important alors qu'actuellement, les retours de terrain de la part des acteurs de la société civile, en contact direct avec les DPI, ne sont pas très positifs. Ces derniers constatent un manque de proactivité de la part de l'ONA dans la détection des vulnérabilités et estiment que le sujet de la traite n'est pas suffisamment abordé dans ce contexte. Par ailleurs, un flou semble encore exister quant à la transmission des informations récoltées lors de cette évaluation, notamment envers la DGI, afin que les besoins spécifiques soient pris en compte dans le cadre de la procédure de protection internationale. **Le rapporteur suivra avec grand intérêt l'évolution de ce projet pour voir si et comment cet outil permettra effectivement d'améliorer la détection de la vulnérabilité des DPI, et plus particulièrement aussi des victimes de traite des êtres humains. Dans un souci d'efficacité, le rapporteur tient à souligner l'importance d'évaluer cet outil à des intervalles réguliers et de collecter dans ce contexte des données statistiques.**

En ce qui concerne **les formations**, l'ONA indique avoir poursuivi ses efforts en matière de formation continue du personnel en 2023 et 2024, notamment à travers la formation intitulée « *Approche et accompagnement des victimes de la traite des êtres humains* ». Ce programme fait partie des modules obligatoires pour les agents de l'ONA en contact direct avec les demandeurs de protection internationale, notamment ceux œuvrant dans les domaines social, pédagogique, de la guidance et de l'allocation. Au 30 septembre 2025, 97 agents avaient suivi cette formation, et sa diffusion se poursuivrait activement afin de garantir, à terme, que l'ensemble du personnel concerné dispose des compétences nécessaires pour identifier et accompagner les victimes potentielles de traite des êtres humains.

Il ressort d'ailleurs aussi des réponses du gouvernement luxembourgeois au GRETA qu'en 2023 et 2024, des formations ciblées en matière de traite des êtres humains à destination des acteurs travaillant avec ce public cible ont été organisées, y inclus l'ONA, mais aussi d'autres acteurs comme la Croix-Rouge luxembourgeoise, la Fondation Caritas, Médecins du Monde Luxembourg, le Centre de rétention, des

²⁹⁰ Réponse à la question parlementaire n°1921 « Détection de vulnérabilité de demandeurs de protection internationale et garanties liées à la vulnérabilité dans le cadre de l'accueil », 17.03.2025, disponible sur <https://www.chd.lu>.

professionnels du secteur mineurs non accompagnés de la FEDAS ou encore des professionnels du service santé des réfugiés au sein du Ministère de la Santé.²⁹¹

En ce qui concerne la **sensibilisation des DPI**, potentiellement victimes de traite, le rapporteur a été informé que la **Croix-Rouge et HUT**, abordent le sujet régulièrement lors des entretiens individuels avec les DPI afin de les informer sur les risques d'exploitation et de traite des êtres humains. Par ailleurs, certains foyers disposent d'affiches et de flyers relatifs à cette problématique.

Concernant les personnes migrantes plus généralement, l'ASTI transmet aussi des informations lors d'entretiens individuels et en diffusant des brochures thématiques à ses bénéficiaires. Par ailleurs, des flyers et des affiches relatifs à la problématique de la traite et de l'exploitation au travail sont disponibles dans la salle d'attente de son guichet.

Certaines campagnes, comme par exemple l'Orange Week 2024, ont inclus un volet sur la traite et les violences faites aux femmes migrantes.

Quant aux **informations concrètes sur la traite des êtres humains qui sont fournies aux DPI arrivant au Luxembourg**, l'ONA liste des supports écrits (dépliants et brochures) ainsi que des ressources numériques comme p.ex. le site www.stoptraite.lu. Le rapporteur a également appris que l'ONA, en collaboration avec des partenaires, mène systématiquement des actions de sensibilisation auprès des personnes hébergées concernant les risques liés à la traite des êtres humains.²⁹²

Dans ce contexte, le rapporteur tient néanmoins à mentionner que la « brochure d'information pour demandeurs de protection internationale », qui est transmise à chaque DPI, ne contient aucune information sur la traite des êtres humains ou le risque d'exploitation.²⁹³

Dans son 4^e rapport, le rapporteur avait salué la mise en place du portail pour demandeurs de protection internationale, avec un site internet intitulé « info-dpi.lu », où tout DPI peut trouver les informations relatives à la procédure de protection internationale et à l'accueil ainsi que des adresses utiles, y inclus des différents

²⁹¹ GRETA, *Réponse du Luxembourg au Questionnaire dans le cadre du 4^{ième} cycle 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*, Annexe 13.

²⁹² Informations fournies au rapporteur par l'ONA.

²⁹³ GRETA, *Réponse du Luxembourg au Questionnaire dans le cadre du 4^{ième} cycle 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*, Annexe 1.

services et ONG.²⁹⁴ Une telle approche tient compte du fait que la plupart des personnes cherchent leurs informations sur internet. Voilà pourquoi, le rapporteur avait estimé crucial d'inclure sur un tel site internet officiel toutes informations nécessaires et importantes, non seulement au début de la procédure mais tout au long de celle-ci. Il avait aussi recommandé de veiller à actualiser ces informations de manière régulière. Pour l'instant, ceci ne semble malheureusement pas être le cas et le site internet ne contient aucune information sur la traite des êtres humains.²⁹⁵ Le rapporteur a néanmoins été informé qu'une refonte complète de ce site est en cours et qu'il est prévu d'y ajouter une rubrique spécifiquement consacrée à la traite des êtres humains.²⁹⁶

Or, malgré la mise en place de toutes ces mesures, **l'ONA ne dispose pas de statistiques sur le nombre de personnes vulnérables détectées, y inclus en matière de traite des êtres humains.**²⁹⁷ Or, sans informations vérifiables et statistiques officielles, le rapporteur n'est évidemment pas en mesure de pouvoir évaluer précisément l'impact des efforts entrepris sur le nombre de cas de traite des êtres humains détectés parmi les DPI. Il ne peut dès lors que se baser sur les données statistiques officielles de la Police judiciaire, qui indiquent que depuis 2013, l'ONA (anciennement « OLAI ») n'a jamais détecté de victime de traite parmi les DPI dont il assure l'accueil et la prise en charge. Cette tendance continue également en 2023 et 2024, période de référence du présent rapport. Le rapporteur note néanmoins positivement que contrairement à l'ONA, ses associations partenaires ainsi que d'autres ONG ont déjà pu détecter des victimes de traite dans le passé.²⁹⁸

En conclusion, tous ces constats soulignent **la nécessité urgente de renforcer les mécanismes de détection des victimes de la traite parmi les demandeurs de protection internationale. Le rapporteur invite les acteurs concernés à se questionner sur l'efficacité des efforts investis jusqu'ici et les raisons derrière ces résultats mitigés. Il est crucial d'y consacrer l'attention requise afin d'identifier**

²⁹⁴ CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2021-2022*, p.65.

²⁹⁵ Par ailleurs, la section « Adresses liens utiles » du site internet contient plusieurs références vers des services de Caritas Luxembourg, dont les activités nationales ont néanmoins été reprises depuis octobre 2024 par Hëllef Um Terrain (HUT).

²⁹⁶ Informations fournies au rapporteur par l'ONA.

²⁹⁷ Informations fournies au rapporteur par l'ONA ; Réponse à la question parlementaire n°1921 concernant la détection de vulnérabilité de demandeurs de protection internationale et les garanties liées à la vulnérabilité dans le cadre de l'accueil, 17 mars 2025, p.2 : « *Actuellement, l'ONA ne dispose pas de données statistiques sur le nombre de personnes vulnérables* ».

²⁹⁸ Selon les statistiques fournies au rapporteur, en 2021, 1 victime de traite a été détectée par Caritas et la Direction de l'immigration et 1 victime a été détectée par la Croix-Rouge. ASTI a.s.b.l. a détecté 2 victimes de traite pour la période 2023-2024.

les défis, les manquements dans le système actuel et de mettre en place les changements qui sont réellement nécessaires et qui auront un impact concret pour une meilleure détection de victimes de traite parmi les DPI.

Dans ce contexte, le rapporteur insiste sur l'importance d'une **coordination accrue entre les autorités compétentes, les acteurs de terrain et les structures d'accueil**, ainsi que sur la mise en œuvre de formations spécialisées pour les professionnels en contact avec cette population vulnérable. **Sans une réponse institutionnelle plus proactive et cohérente, le risque de non-détection des victimes demeure élevé**, compromettant leur accès aux droits et à la protection auxquels elles devraient légitimement pouvoir prétendre.

b. Nouveaux développements en matière d'asile et d'immigration pouvant avoir un impact dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains au Luxembourg

Sous ce point, le rapporteur tient à **souligner différents développements en matière d'asile et d'immigration**, qui ont eu lieu en 2023 et 2024 au niveau national, et qui, même sans être directement liés à la traite, **risquent néanmoins d'avoir un impact**, positif ou négatif, **dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains** au Luxembourg.

En premier lieu, il échet de mentionner que début août 2023, le Ministère des Affaires étrangères et européennes a décidé de **refuser l'accès au centre de primo-accueil aux personnes n'ayant pas encore fait de demande de protection internationale** auprès de la Direction générale de l'immigration, ce qui a pour résultat que ces personnes se sont retrouvées à passer une ou plusieurs nuits dans la rue.²⁹⁹ Le rapporteur a reçu la confirmation que cette pratique est d'ailleurs toujours en place.

En deuxième lieu, il faut mentionner qu'en réponse à la saturation des structures d'hébergement pour DPI, les autorités ont décidé, en octobre 2023, **d'exclure temporairement les hommes seuls célibataires en procédure dite « Dublin III » de l'accès à ces structures** en mettant en place des listes d'attente.³⁰⁰ Alors que

²⁹⁹ Radio 100,7, *Flüchtlinge riskéiere wéinst neier Reegel op der Strooss ze landen*, 25 août 2023, disponible sur <https://100komma7.lu> ; voir aussi : Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°8267 (« centre primo-accueil ») du 26 septembre 2023, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/question/25973>.

³⁰⁰ Le Quotidien, Geneviève Montaigu, *Accueil des réfugiés : le Luxembourg affiche bientôt complet*, 21 octobre 2023, disponible sur <https://lequotidien.lu> ; Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Prise de position du ministre de l'Immigration et de l'Asile par rapport au communiqué*

certaines hommes seuls en quête de protection internationale ont eu une place à la « *Wanteraktioun* » (WAK),³⁰¹ d'autres ont dû camper en plein air.³⁰² Alors qu'il n'est pas possible de donner un chiffre exact,³⁰³ on peut néanmoins estimer que le nombre d'hommes DPI n'ayant pas pu bénéficier d'un accès à un hébergement pendant des semaines s'élève à plusieurs centaines.³⁰⁴ Selon les informations fournies au rapporteur par l'ONA, en date du 14 février 2025, 107 personnes figuraient sur la liste d'attente. Pour pallier ces difficultés, plusieurs associations avaient déposé un recours devant le tribunal administratif. Si ce dernier a été jugé irrecevable^{305, 306} il convient néanmoins de noter que deux autres jugements importants,³⁰⁷ concernant des demandeurs directement lésés par cette décision ministérielle, reconnaissent aux hommes célibataires demandeurs de protection internationale un droit à l'hébergement dès l'introduction de leur demande. Ils confirment également que l'État luxembourgeois a failli à ses obligations en les plaçant temporairement sur une liste d'attente et en les renvoyant vers une structure d'hébergement temporaire pour sans-abris qui ne remplit pas les critères prévus par la Directive 2013/33/UE « Accueil » pour être considérée comme une structure d'urgence pour DPI. Or, malgré ces décisions judiciaires et le fait que le gouvernement est pleinement conscient qu'il est en train de violer les droits

du *Lëtzebuenger Flüchtlingsrot* du 31 octobre 2023, 31 octobre 2023, disponible sur :

<https://gouvernement.lu/>.

³⁰¹ Il s'agit d'une initiative du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil offrant aux sans-abris un abri durant les périodes de grand froid.

³⁰² Question parlementaire n°264 relative aux personnes DPI sans logement, 1^{er} février 2024, disponible sur www.chd.lu. Voir aussi : Rtl.lu, *Des réfugiés plantent leur tente à Luxembourg-Ville*, 02.11.2023, disponible sur <https://infos.rtl.lu>.

³⁰³ Le Ministre en charge de l'Accueil indique que le nombre de personnes inscrites en liste d'attente fluctue entre 0 et 110 en même temps (source : réponse à la question parlementaire 1936 du 18 mars 2025). Selon les informations fournies au rapporteur par l'ONA, en date du 14 février 2025, 107 personnes figuraient sur la liste d'attente.

³⁰⁴ Lors de la saison hivernale 2023/24, 251 DPI ont été enregistrés à la WAK, dont 173 personnes ont eu recours à ses services (source : Ministère de la Famille, *Bilan Action Hiver Edition 23/24*, 3 février 2025, pp. 7, 17 et 20).

³⁰⁵ Il y a lieu de préciser qu'en cas d'irrecevabilité d'un recours, il s'agit de l'impossibilité pour une juridiction d'étudier une demande en justice, au motif qu'elle ne respecte pas les conditions (de forme ou de fond) exigées par la loi. En l'espèce, le tribunal ne s'est donc pas prononcé sur le fond du litige.

³⁰⁶ Tribunal administratif, jugement n°49691 du rôle, 14 juillet 2025, disponible sur <https://ja.public.lu>.

³⁰⁷ Tribunal administratif, jugement n°52308 du rôle, 18 juillet 2025, disponible sur <https://ja.public.lu> ; Tribunal administratif, jugement n°50138R du rôle, 8 mars 2024, disponible sur <https://ja.public.lu>.

fondamentaux des personnes concernées, cette situation persiste depuis plus de 18 mois sans qu'une quelconque évolution positive ne puisse être constatée.³⁰⁸

Soulignant que ces refus d'hébergement rendent les personnes à la rue extrêmement vulnérables à la violence, à l'exploitation et à la traite des êtres humains, le rapporteur national exhorte le gouvernement luxembourgeois à trouver dans les meilleurs délais une solution respectueuse de ces engagements internationaux ainsi que de la dignité humaine et des droits fondamentaux de ces personnes.

Dans ce contexte, il faut encore noter que le nombre moyen de nuitées à la « *Wanteraktioun* » a connu une hausse significative de plus de 42 % entre les saisons hivernales 2022/23 et 2023/24. Cette augmentation s'explique en partie par le nombre croissant de DPI inscrits sur une liste d'attente pour accéder à une structure d'accueil qui se tournent alors à la WAK. Face à cette situation, un nouveau critère d'éligibilité a été introduit pour la saison 2024/25 : hormis les périodes de grand froid et les DPI, les bénéficiaires doivent désormais justifier d'une présence d'au moins trois mois sur le territoire luxembourgeois. Dans le cas contraire, ils ne pourront être accueillis que pour une période limitée de trois jours et trois nuits.³⁰⁹ En faisant référence à son communiqué de presse à ce sujet,³¹⁰ le rapporteur exhorte le gouvernement à rétablir le caractère essentiellement humanitaire de la « *Wanteraktioun* », et à prendre en compte les vulnérabilités des personnes indépendamment de la durée de leur présence sur le territoire, notamment afin d'éviter d'exposer des personnes à des risques accrus de violence et d'exploitation, y inclus la traite des êtres humains.

En troisième lieu, le rapporteur tient à évoquer la situation des personnes DPI pour lesquelles une prise en charge a été signée par un résident luxembourgeois et qui ne sont pas hébergées dans des structures de l'ONA. Selon les informations reçues de la part des acteurs de terrain, certaines de ces prises en charge révèlent des situations pouvant s'apparenter à de l'exploitation sexuelle ou par le travail. Une relation de dépendance entre le DPI et la personne ayant signé la prise en charge s'instaure : sous prétexte que le premier serait « redevable » envers le second, il doit alors s'exposer à de multiples services et/ou sévices sexuels. Or, en vertu de l'article

³⁰⁸ *Lëtzebuurger Land*, « Les listes d'attente seront maintenues », 08.08.2025, disponible sur <https://www.land.lu>.

³⁰⁹ European Migration Network (EMN), 2024 Synthèse sur la situation de l'asile et de l'immigration, p.62, disponible sur <https://emnluxembourg.uni.lu/annual-reports/>.

³¹⁰ CCDH, Communiqué de presse, Limitation d'accès à l'abri hivernal pour sans-abris « *Wanteraktioun* », 25 février 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/actualites>.

8 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil, les DPI disposant d'une prise en charge n'ont pas accès aux conditions matérielles d'accueil. Dans un tel scénario, le problème majeur réside dans la dénonciation des pratiques auprès de la Police. Le rapporteur a été informé que l'ONA refuse à ces personnes de réintégrer ses structures d'hébergement en indiquant que l'absence de preuve tangible via une plainte serait un frein à la reprise en charge par ce dernier. Or, le dépôt de plainte en lui-même comporte trop de risques pour les personnes concernées qui préfèrent donc y renoncer. **Le rapporteur exhorte les autorités compétentes à trouver une solution à ce problème dans les meilleurs délais afin de permettre à ces personnes de sortir d'une situation d'exploitation et potentiellement de traite des êtres humains.**

En quatrième lieu, dans ce même contexte, s'inscrivent les décisions de mettre à la rue des personnes dont la demande de protection internationale a été déclarée irrecevable³¹¹ ou qui ont obtenu le statut de bénéficiaires de protection internationale,³¹² sans que des solutions alternatives effectivement accessibles leur soit offertes. Le rapporteur tient, dans ce contexte, à mettre en évidence une hausse inquiétante des expulsions de familles déboutées de leur demande de protection internationale des structures d'hébergement de l'ONA.³¹³

Le rapporteur note que la plupart de ces décisions sont liées à la forte pression sur le réseau d'hébergement de l'ONA qui conduit à une saturation persistante du système. On constate ainsi en 2023 et 2024 un nombre élevé d'arrivées de DPI et un nombre limité de départs de bénéficiaires de protection internationale (BPI) des

³¹¹ Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR), *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023*, mai 2023, disponible sur <https://www.asti.lu/> ; Collectif Réfugiés Luxembourg, Communiqué de presse, *Halte aux mises à la rue!*, 27 janvier 2025, disponible sur <https://www.lfr.lu>.

³¹² Reporter.lu, Luc Caregari, *Geflüchtete in Luxemburg: Geschützt, aber allein gelassen*, 17 octobre 2023, disponible sur <https://www.reporter.lu> ; Reporter.lu, Luc Caregari, „*Es ist grausam, was gerade passiert*“, 5 octobre 2023, disponible sur <https://www.reporter.lu/>. Woxx.lu, María Elorza Saralegui, *Politique d'asile : Signaux d'alerte*, 20.03.2025, disponible sur <https://www.woxx.lu/> ; Par ailleurs, selon les informations reçues par l'ONA, des 707 BPI, qui ont quitté les structures ONA en 2023, 171 ont reçu une mise en demeure et des 729 sorties en 2024, 166 ont reçu une mise en demeure. Nombre de familles avec enfant qui sont sorties en ayant reçu une mise en demeure en 2023 : 33 familles avec enfant et en 2024 : 29 familles avec enfant. En outre, quatre expulsions ont eu lieu en 2023 et trois autres en 2024.

³¹³ L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKAJU) a observé une hausse des expulsions de familles déboutées de leur demande de protection internationale, des structures d'hébergement de l'ONA. En 2024, l'OKAJU a traité 15 cas. (Source : EMN, 2024 Synthèse sur la situation de l'asile et de l'immigration, p.64, disponible sur <https://emnluxembourg.uni.lu>).

structures d'hébergement pour DPI,³¹⁴ ce qui est lié à une problématique plus générale au Luxembourg : la pénurie de logements abordables, qui impacte e.a. aussi les BPI.³¹⁵

En conclusion, **le rapporteur note qu'une telle ligne « dure »,³¹⁶ qui a surtout pu être constatée ces dernières années, expose toutes ces personnes à un danger accru d'exploitation et de traite des êtres humains. Il est fortement préoccupé par une telle approche, qui est non seulement en contradiction avec le respect des droits fondamentaux de ces personnes, mais qui évidemment rend celles-ci extrêmement vulnérables à l'exploitation et à la traite des êtres humains. Le rapporteur invite le gouvernement à y remédier dans les meilleurs délais afin de se conformer à ses obligations internationales et de respecter les droits fondamentaux des personnes concernées.**

En dernier lieu, le rapporteur tient à mentionner la question de l'accès au marché du travail des DPI et des BPI au Luxembourg. Alors qu'on peut constater quelques initiatives positives dans ce domaine, l'intégration des DPI sur le marché du travail reste extrêmement compliquée, notamment à cause d'une procédure administrative extrêmement lourde et compliquée. Ainsi, en 2024, la DGI a délivré 371 autorisations d'occupation temporaire (AOT), y inclus des renouvellements. Ce nombre représente une hausse significative de 166,9% par rapport aux 139 AOT accordées en 2023.³¹⁷ Le Ministère explique cette augmentation par la simplification de la procédure d'obtention d'une AOT introduite par la loi du 7 août 2023, qui a supprimé le test du marché du travail auprès de l'ADEM pour une demande d'AOT.³¹⁸ Dans ce contexte, l'accord de coalition annonce également que « *quatre mois après l'introduction de leur demande de protection internationale, les DPI*

³¹⁴ Pourcentage d'occupation des structures de BPI : En 2023, 31.6% des personnes occupants des structures ONA étaient des BPI et en 2024, 31.2% des personnes occupants des structures ONA étaient des BPI (informations fournies au rapporteur par l'ONA).

³¹⁵ CCDH, *Prise de position sur l'accès au logement des BPI*, 2024, disponible sur www.ccdh.lu; voir aussi : European Migration Network, *2024 Synthèse sur la situation de l'asile et de l'immigration*, p.57, disponible sur <https://emnluxembourg.uni.lu/annual-reports/>.

³¹⁶ Reporter.lu, Luc Caregari, *Léon Glodens symbolischer Rechtsruck*, 1er septembre 2025, disponible sur <https://www.reporter.lu>.

³¹⁷ Ministère des Affaires intérieures, *Bilan 2024 en matière d'asile et d'immigration*, p. 14, 3 février 2025.

³¹⁸ Loi du 7 août 2023 portant modification 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 3° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/>.

pourront conclure un contrat de travail dans les domaines à forte pénurie de main d'œuvre », ³¹⁹ alors qu'à l'heure actuelle ce délai est fixé à 6 mois après l'introduction de la demande de protection internationale.

Les experts constatent toutefois sur le terrain que ces mesures sont largement insuffisantes. ³²⁰ Récemment, le Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR) a d'ailleurs critiqué l'absence d'une politique claire du gouvernement pour l'insertion professionnelle des réfugiés en lançant une offensive pour l'employabilité de ces derniers avec des propositions concrètes. ³²¹ Le rapporteur national souligne que l'intégration des DPI et BPI sur le marché de l'emploi luxembourgeois peut contribuer à réduire leur vulnérabilité et donc les risques de devenir victime de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail. Il invite dès lors le gouvernement à mettre en place des mesures concrètes pour favoriser l'emploi des DPI et des BPI au Luxembourg, et ceci en concertation avec les acteurs de terrain.

Bilan 2014-2024

- **Manque d'une approche proactive et détection insuffisante** : Le rapporteur regrette depuis le début de son mandat un manque de proactivité de la part des acteurs institutionnels, qui ne se sentent pas suffisamment concernés par la problématique de la traite des êtres humains. Ceci est illustré par le nombre très faible de victimes détectées parmi les DPI au Luxembourg.
- **Absence de statistiques officielles** : Un problème, qui persiste après 10 ans, est l'absence de statistiques officielles établies par la Direction générale de l'immigration et l'ONA sur les détections de victimes de traite parmi les DPI, qui permettrait d'évaluer les efforts entrepris jusqu'ici.
- **Formations** : Au cours des années, des efforts ont été investis dans la formation du personnel en contact direct avec les DPI. Ces efforts devront néanmoins être continués et intensifiés.
- **Sensibilisation** : En matière de sensibilisation des DPI, on peut noter positivement la distribution d'affiches et de flyers dans les salles d'attente. Des mesures additionnelles de sensibilisation et d'information (sites internet, brochures d'information, etc.) devront encore être mises en place.

³¹⁹ Accord de coalition 2023-2028, p.187, disponible sur <https://gouvernement.lu/fr/publications>.

³²⁰ Wort.lu, Florian Javel, *Wie der Staat Flüchtlingen den Weg zum Job verbarrikadiert*, 4 octobre 2025, disponible sur <https://www.wort.lu>.

³²¹ Collectif Réfugiés Luxembourg, *Pour une offensive en faveur de l'employabilité des réfugiés*, 2 mai 2025, disponible sur <https://www.lfr.lu/>.

- **Manque de procédure standardisée de détection de victimes de traite au cours de la procédure :** Toutefois, malgré les multiples appels du rapporteur à établir une procédure standardisée pour la détection de personnes vulnérables, y inclus des victimes de traite, au cours de la procédure de protection internationale, une telle procédure n'a toujours pas été mise en place par la Direction générale de l'immigration à ce jour.
- **Mise en œuvre de mécanisme de détection de vulnérabilité trop lente :** Après plusieurs années d'attente et sans avancée significative, le rapporteur salue la mise en place par l'ONA d'un outil de détection de vulnérabilités, qui devrait permettre une meilleure détection des victimes de traite par cette administration.
- **Besoin d'une meilleure coopération et coordination :** Une meilleure coordination et des échanges réguliers et formalisés entre les autorités et les différents acteurs de la société civile, susceptible d'accompagner des victimes potentielles de traite des êtres humains, sont nécessaires.
- **Ligne plus « dure » en matière d'asile et d'immigration :** 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 qui risquent d'exposer des personnes en situation d'extrême vulnérabilité à un risque élevé d'exploitation et de traite des êtres humains.

2. Mineurs non accompagnés victimes de la traite

Selon le Conseil de l'Europe, un tiers des victimes de la traite identifiées dans le monde sont des enfants et les mineurs non accompagnés (MNA) ou séparés de leur famille sont les plus à risque de devenir victime de traite.³²²

Même si ces tendances ne sont pour l'instant pas reflétées dans le contexte luxembourgeois,³²³ les mineurs non accompagnés sont considérés comme étant l'un

³²² Conseil de l'Europe, Traite des enfants, disponible sur <https://www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking/trafficking-in-children>.

³²³ Avec un total de 370 victimes enregistrées (potentielles, présumées et identifiées) entre 2010 et 2022, les enfants victimes de traite représentaient une minorité, avec à peine 5.6%. Entre 2023 et 2024, avec un total de 152 victimes (identifiées, présumées et potentielles), une victime détectée était mineure.

des groupes les plus vulnérables ciblés par les organisations criminelles impliquées dans la traite des êtres humains.³²⁴

En quête d'un avenir plus sûr en Europe, les MNA fuient les conflits armés, les violences et les discriminations, au prix de parcours migratoires souvent extrêmement dangereux. Ils se trouvent éloignés de leurs familles, sans protection ni ressources propres. Ils sont souvent exposés à la violence physique et psychologique, y compris aux abus sexuels, à la drogue et aux activités criminelles et à la traite des êtres humains. Ces atteintes peuvent survenir dans leur pays d'origine, tout au long de leur itinéraire migratoire, ou encore après leur arrivée sur le territoire européen. Les expériences dans d'autres pays européens montrent que ces enfants sont extrêmement vulnérables vis-à-vis des réseaux criminels de traite des êtres humains, que ce soit en matière d'exploitation sexuelle, de mendicité forcée ou de la commission forcée de crimes ou de délits.³²⁵ S'ajoute à cela qu'une fois arrivés en Europe, les MNA sont souvent accueillis dans un climat de suspicion, où la présomption de majorité ou de fraude est fréquente, qui les rend encore plus vulnérables ou peut mettre un frein à leur détection en tant que victimes de traite des êtres humains.

Dans ce contexte, le rapporteur tient à souligner qu'en 2024, une hausse notable du nombre de filles mineures non accompagnées a été observée au Luxembourg (environ 25 %).³²⁶ Cette évolution démographique accentue le risque qu'elles aient été exposées à des situations de traite à des fins d'exploitation sexuelle au cours de leur parcours migratoire – un risque explicitement mis en lumière par un acteur de la société civile.³²⁷

³²⁴ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024*, p. 43, disponible sur <https://www.unodc.org/documents/>.

³²⁵ CNCDH, *Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit*, mars 2024, disponible sur <https://www.cncdh.fr/> ; Comité des droits de l'enfant, *Rapport sur l'enquête concernant la France menée au titre de l'article 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications*, 3 octobre 2025, CRC/C/FRA/IR/1, disponible sur <https://www.cnape.fr/> ; UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024*, disponible sur <https://www.unodc.org/documents/> ; Commission européenne, *5^e rapport sur les progrès réalisés au sein de l'Union européenne dans la lutte contre la traite des êtres humains*, 20 janvier 2025, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu>.

³²⁶ En 2024, 31 MNA ont introduit une demande de protection internationale au Luxembourg, dont 23 garçons et 8 filles (Ministère des Affaires intérieures, *Rapport d'activité 2024*, p. 56 disponible sur <https://gouvernement.lu>). Pour comparaison, en 2023, 147 mineurs avaient introduit une telle demande, dont 135 garçons et 12 filles.

³²⁷ Informations fournies au rapporteur par un gestionnaire dans l'accueil des demandeurs de protection internationale au Luxembourg.

Dans ce chapitre, le rapporteur analysera les derniers développements relatifs aux mineurs non accompagnés sur le territoire luxembourgeois. Un accent sera mis sur les risques particuliers de traite parmi ce groupe d'enfants, les mesures mises en place en matière de prévention et d'identification ainsi que les lacunes qui existent dans le système actuel.

a. Accueil des MNA

Dans son rapport précédent, le rapporteur avait salué la pratique, établie depuis quelques années, que l'Office national de l'enfance (ONE) a commencé à prendre le relais de l'Office national d'accueil (ONA) pour la prise en charge des MNA qui arrivent au Luxembourg. En 2023, le rapporteur avait néanmoins été informé que les compétences restaient encore partagées à cause du manque de structures disponibles et que l'ONA et l'ONE assuraient conjointement l'accueil des MNA. Il était toutefois prévu qu'à l'avenir, l'hébergement et l'encadrement soient complètement assurés par l'ONE.

En mars 2024, le Ministre des Affaires intérieures a annoncé que désormais, **la prise en charge (encadrement et hébergement) de tous les mineurs non accompagnés est assurée par l'ONE** dans le cadre des mesures d'aide accueil socio-éducatif de jour et de nuit. Des mesures d'aide ambulatoire peuvent se rajouter à la prise en charge en cas de besoin.³²⁸ Par ailleurs, l'ONA a informé le rapporteur qu'en ce qui concerne les MNA de moins de 16 ans, leur accueil peut s'effectuer dans une structure où réside un membre adulte de leur famille, dans une famille d'accueil, dans des structures spécialisées destinées aux mineurs en difficulté ou dans tout autre dispositif d'hébergement adapté à leur âge.³²⁹ Les MNA âgés de 16 ans ou plus peuvent, quant à eux, être accueillis dans des structures destinées aux demandeurs de protection internationale adultes. L'ONE assume la responsabilité de leur hébergement, avec du personnel dédié présent dans ces structures pour répondre à leurs besoins spécifiques. Des équipes socio-éducatives y assurent une présence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Les transferts entre structures sont limités au strict nécessaire et, dans la mesure du possible, les fratries ne sont pas séparées.³³⁰

³²⁸ Réponse à la question parlementaire n°353 relative au renforcement des droits et de la prise en charge des enfants non accompagnés, 19 mars 2024, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

³²⁹ ONE, Liste des enfants et jeunes adultes vivant au Luxembourg qui sont accueillis, placés en institution ou en famille d'accueil au Luxembourg ou à l'étranger au 1^{er} avril 2025, disponible sur <https://men.public.lu/fr/publications/> : « 151 enfants DPI/MNA accueillis ».

³³⁰ Informations fournies au rapporteur par l'ONA.

Le rapporteur national accueille positivement cette évolution et invite le gouvernement à mettre à disposition de l'ONE les ressources humaines et financières nécessaires pour mener à bien cette nouvelle mission. Dans ce même contexte, le rapporteur insiste sur une meilleure prise en charge psychologique de ces enfants et adolescents et sur l'importance d'y investir des ressources supplémentaires. Finalement, **le rapporteur recommande que ce transfert de compétences, qui, à l'heure actuelle, consiste en un simple changement de pratique,³³¹ soit réglementé de manière explicite au niveau législatif.**

Par ailleurs, le rapporteur tient à souligner qu'il est important que ces enfants et adolescents soient d'abord considérés et protégés comme des enfants avant d'être considérés comme des demandeurs de protection internationale. Il est évident que l'ONE a un rôle important à jouer pour garantir ceci. Voilà pourquoi, le rapporteur salue certes que la réforme actuelle de la loi relative à la protection de la jeunesse³³² indique clairement que les aides offertes par l'ONE s'adressent à tout mineur se trouvant sur le territoire luxembourgeois, mais il est évident qu'une telle mention ne suffit pas. Le rapporteur est toujours d'avis qu'il est crucial de garantir une prise en charge adéquate pour tous les mineurs non accompagnés se trouvant sur le territoire luxembourgeois, nonobstant leur statut légal.³³³ Ce point sera abordé plus en détail ci-dessous.³³⁴

Finalement, le rapporteur tient à insister sur une problématique, qu'il avait déjà abordée dans son rapport précédent. En effet, le rapporteur avait été informé de la pratique qui consiste à faire une première évaluation de l'âge présumé de la personne qui se présente au centre de primo-accueil pour MNA, pour décider s'il s'agit d'un mineur ou pas,³³⁵ ce qui peut entraîner des conséquences importantes pour ces jeunes. Selon les informations à disposition du rapporteur national, il n'y a pas eu de changements quant à cette pratique. Ainsi, si le personnel sur place est d'avis qu'il ne s'agit « certainement » pas d'un mineur, alors qu'il ne s'agit toujours que d'une appréciation individuelle, ce jeune sera renvoyé au centre de primo-accueil pour adultes. Comme expliqué ci-dessus, en été 2023, il a été décidé de refuser l'accès à ce centre aux personnes n'ayant pas encore fait de demande de

³³¹ OKAJU, *Rapport thématique : « Vers un statut administratif autonome pour les enfants non-accompagnés au Luxembourg »*, novembre 2023, p. 9, disponible sur <https://www.okaju.lu/>.

³³² Voir : projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles et les amendements gouvernementaux du 22 mai 2025, doc. parl.7994/23.

³³³ CCDH, *Avis sur le projet de loi n°7994*, avril 2023, p. 28-29, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

³³⁴ Voir point [IIIe Partie, Chapitre F, Point 2.d](#).

³³⁵ Information fournie au rapporteur national par les autorités concernées.

protection internationale avec pour résultat que ces personnes se retrouvent à passer une ou plusieurs nuits dans la rue. En outre, depuis octobre 2023, une liste d'attente a été mise en place pour les DPI masculins seuls arrivant au Luxembourg dans le cadre de la procédure dite « Dublin III ». **Le rapporteur reste extrêmement préoccupé de ces pratiques qui risquent d'avoir des conséquences très graves sur des MNA, non identifiés comme tels, qui se retrouveraient ainsi dans la rue, complètement exposés aux trafiquants et aux réseaux criminels. Il invite les autorités concernées à se concerter et à trouver dans les meilleurs délais des solutions adéquates permettant de garantir les droits fondamentaux des personnes concernées et d'éviter de les exposer à des risques accrus d'exploitation et de traite des êtres humains.**

b. Désignation d'un administrateur *ad hoc* et d'un tuteur

Dans son rapport précédent, le rapporteur national était préoccupé par les délais très longs pour la désignation de l'administrateur *ad hoc* pour les MNA, alors que le délai s'élevait à plusieurs mois, et dans certains cas extrêmes, jusqu'à un an.³³⁶ Voilà pourquoi, il note positivement que les délais de nomination du tuteur et de l'administrateur *ad hoc* du MNA ont été raccourcis, variant désormais de quelques semaines à quelques mois selon les situations.³³⁷

Par contre, le rapporteur tient à souligner que la procédure à suivre lorsque les autorités contestent la minorité d'une personne ainsi que la procédure de nomination de l'administrateur *ad hoc* pour un MNA mériteraient d'être clarifiées davantage. Le rapporteur relève des contradictions entre les informations officielles communiquées par la Direction générale de l'immigration (DGI) et celles transmises par divers acteurs de la société civile. En particulier, en cas de doute concernant l'âge déclaré d'une personne, il demeure incertain si une expertise médicale est systématiquement ordonnée par le Ministère ou si cette démarche relève de l'initiative de la personne concernée. S'ajoute à cela que plusieurs acteurs de la société civile ont rapporté qu'il arrive régulièrement que lorsqu'un jeune se présente

³³⁶ Caritas Luxembourg, *Revendications - Améliorer la prise en charge des mineurs non accompagnés*, novembre 2022, p.3, disponible sur <https://issuu.com>; OKAJU, Rapport thématique, *Vers un statut administratif autonome pour les enfants non-accompagnés au Luxembourg*, novembre 2023, pp. 11-12, disponible sur <https://www.okaju.lu>; Unicef, Rapport, *Enfants non accompagnés – Mettre l'enfant au centre : Focus sur la situation au Luxembourg*, novembre 2023, p.36, disponible sur <https://www.unicef.lu/>.

³³⁷ Informations fournies par plusieurs acteurs de la société civile et confirmées par la Direction générale de l'immigration en octobre 2025.

à la DGI sans documents officiels attestant sa date de naissance, et que l'administration considère qu'il s'agit d'un adulte, une certaine pression serait exercée afin d'introduire une demande de protection internationale en tant que majeur ou de quitter le territoire.³³⁸ Alors que les représentants du Ministère ont confirmé au rapporteur d'appliquer simplement la loi, qui établit le principe de présomption de minorité, une pratique semble néanmoins établie avec l'enregistrement par défaut en tant que majeur, dans l'attente d'une éventuelle preuve contraire.³³⁹

Dans ce contexte, le rapporteur estime utile de rappeler encore une fois une décision du Comité international des droits de l'enfant, dans laquelle ce dernier note que « *pendant la procédure de détermination de l'âge les jeunes gens migrants qui affirment être enfants doivent se voir accorder le bénéfice du doute et être traités comme des enfants* ». ³⁴⁰

Alors que la personne qui réclame être un enfant et se présente à la DGI pour enregistrer sa demande semble avoir la possibilité de se faire accompagner par un éducateur du foyer de primo-accueil, elle ne sera pourtant pas assistée par un avocat à ce moment-là. Dans ce contexte, le rapporteur tient à faire référence à un rapport récent du Comité international des droits de l'enfant sur la situation des MNA en France, dans lequel celui-ci a insisté sur l'importance de « *désigner systématiquement un représentant légal (tuteur ou administrateur ad hoc) et un avocat aux personnes concernées afin de garantir le respect de leurs droits dans toutes les procédures, dès le début de celles-ci, y compris lors de la procédure de détermination de l'âge* ». ³⁴¹

En conclusion, **le rapporteur souligne que de telles pratiques peuvent conduire à ce que des personnes potentiellement mineures ne bénéficient pas, dès leur**

³³⁸ Passerell, Communiqué de presse, *Enfants et personnes vulnérables en danger - Stop aux refus d'enregistrement des demandes d'asile au Luxembourg*, 30 octobre 2025, disponible sur <https://www.passerell.lu> ; Unicef, Rapport, *Enfants non accompagnés – Mettre l'enfant au centre : Focus sur la situation au Luxembourg*, novembre 2023, p. 31, disponible sur <https://www.unicef.lu/>.

³³⁹ La réponse du Ministre de l'Immigration et de l'Asile à la question parlementaire n° 3098 signale que sur 38 jeunes ayant subis des examens médicaux entre 2018 et 2020, 35 ont été enregistrés comme majeurs dès le premier jour du dépôt de la demande de protection internationale. Voir : <https://www.chd.lu/fr/question/20093>.

³⁴⁰ Comité des droits de l'enfant, Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 130/2020, CRC/C/92/D/130/2020, 25 janvier 2023.

³⁴¹ Comité des droits de l'enfant, *Rapport sur l'enquête concernant la France menée au titre de l'article 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant*, 3 octobre 2025, CRC/C/FRA/IR/1, VIII. Recommandations, §92 e), disponible sur <https://tbinternet.ohchr.org>.

arrivée au Luxembourg, des garanties prévues pour les MNA (hébergement adapté, accompagnement par des professionnels spécialisés, garanties procédurales, etc.). **Cette absence de protection initiale les expose davantage à des risques d'exploitation et de traite des êtres humains.** Dans ce même contexte, le rapporteur invite les autorités à respecter le principe de la présomption de minorité, conformément aux dispositions prévues par la législation nationale et européenne. Dans une démarche visant à renforcer la transparence institutionnelle, il recommande également aux autorités compétentes de mettre en place une procédure claire, accessible et équitable, tout en assurant une communication ouverte et cohérente avec les personnes concernées par cette démarche ainsi que les acteurs de la société civile.

Par ailleurs, le rapporteur tient à insister sur la relation de confiance que l'administrateur *ad hoc* et le tuteur peuvent établir avec le MNA et qui leur permet de jouer un rôle clé dans la détection de victimes de traite. Voilà pourquoi, **le rapporteur rappelle qu'il est crucial de nommer aussi bien un tuteur qu'un administrateur *ad hoc* pour tout MNA, et ceci sans faire de distinction en fonction de l'âge du mineur,³⁴² et insiste de nouveau sur l'importance d'une sensibilisation ainsi qu'une formation initiale et continue pour les tuteurs et administrateurs *ad hoc* désignés aux MNA.**

En ce qui concerne les tuteurs, soit l'ONA, soit un de ses partenaires (HUT ou Croix-Rouge) est nommé comme administrateur public des MNA accueillis dans l'un de ses centres d'accueil.

Les chefs d'équipes et les éducateurs référents exécutent par la suite le rôle de tuteur sur le terrain. En règle générale, ces professionnels ont tous suivi la formation initiale et continue en matière de traite des êtres humains. En revanche, le rapporteur ne dispose pas d'informations sur les administrateurs *ad hoc*, qui sont en règle générale des avocats. Il n'existe néanmoins aucune obligation légale en matière de formations (type et nombre) pour les administrateurs *ad hoc*, alors que ceci est recommandé depuis longtemps par les défenseurs des droits des enfants.³⁴³

Le rapporteur réitère dès lors sa recommandation de longue date relative à l'importance d'une formation initiale et continue pour les administrateurs *ad hoc* en

³⁴² CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2021-2022, p.74.

³⁴³ Unicef, Rapport « Enfants non accompagnés » précité, novembre 2023, p.37 ; OKAJU, Rapport thématique sur les enfants non accompagnés précité, novembre 2023, p.29 ; FRA, Rapport « Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union: developments since 2014 », février 2022, page 50.

matière de traite. Dans la mesure où il s'agit presque toujours d'avocats qui assument ce rôle,³⁴⁴ **le rapporteur recommande à l'ordre des avocats de mettre en place et d'offrir, le cas échéant en collaboration avec le Comité de suivi sur la traite des êtres humains, des formations régulières en matière de traite spécifiquement destinées aux avocats agissant comme administrateur *ad hoc* pour MNA** afin de leur permettre de détecter ces situations, de savoir à qui s'adresser et de connaître la législation en place et les droits dont les victimes de traite peuvent bénéficier.

c. MNA qui disparaissent après l'introduction de leur demande de protection internationale

Un autre problème, souligné par le rapporteur dans le passé, concerne les MNA qui disparaissent après l'introduction de leur demande de protection internationale. Dans ce sens, et dans un but d'une meilleure évaluation du phénomène, le rapporteur avait invité la DGI à établir régulièrement des statistiques sur les MNA disparus depuis l'introduction de leur demande de protection internationale afin d'adopter des mesures concrètes pour lutter contre ce phénomène.

Au cours de la période couverte par le quatrième rapport, le nombre de disparitions de MNA était déjà particulièrement faible : aucun cas n'avait été enregistré en 2021, et trois disparitions avaient été signalées en 2022. Cette tendance se poursuit durant la période de référence du présent rapport, avec un seul cas recensé en 2023 et deux cas en 2024. Comparé à la situation observée en 2016, année au cours de laquelle près de 40 MNA avaient été portés disparus, la tendance à la baisse se confirme. Le nombre de MNA quittant le territoire luxembourgeois après un premier contact avec les autorités demeure donc marginal.

Or, malgré ces constats, à première vue positifs, **le rapporteur souligne qu'on ne peut néanmoins pas ignorer le phénomène parallèle des enfants en errance, qui n'entrent pas du tout en contact avec la DGI, mais qui courent en réalité un grand risque de violence, d'exploitation et de traite des êtres humains.** Ce problème sera abordé plus en détail ci-dessous.

³⁴⁴ Le rapport de l'Unicef note que « [l]e nombre d'avocats qui sont usuellement désignés comme administrateur *ad hoc* est peu élevé. Par exemple, au niveau du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, seuls 11 avocats sont listés comme étant usuellement désignés ». (source : Unicef, Rapport « Enfants non accompagnés » précité, novembre 2023, p.35).

d. Mineurs et jeunes non accompagnés en dehors de la procédure de protection internationale

Comme le rapporteur l'a déjà souligné à plusieurs reprises, il existe toujours des enfants et jeunes non accompagnés « en errance » qui se trouvent sur le territoire luxembourgeois et qui ne sont pas dans une procédure de protection internationale.

Dans son rapport précédent, le rapporteur avait également attiré l'attention des autorités sur la vulnérabilité accrue de ces enfants et jeunes, qu'ils soient en dehors de ou en rupture avec la procédure de protection internationale.

Les acteurs de terrain, consultés par le rapporteur, ont confirmé que ce problème existe toujours. Ces derniers constatent que de nombreux jeunes se trouvent en situation d'errance depuis plusieurs années. Certains quittent les structures d'accueil après seulement quelques jours, rendant tout suivi individualisé difficile, voire impossible. Les témoignages recueillis auprès de ces jeunes suggèrent, dans certains cas, l'existence de situations relevant potentiellement de la traite des êtres humains.

Il est essentiel que ces jeunes soient identifiés rapidement et bénéficient d'un accueil ainsi que d'un accompagnement adaptés, afin de prévenir les risques de violence, d'exploitation et de traite des êtres humains, d'éviter qu'ils ne tombent sous l'emprise de réseaux criminels, mais aussi de pouvoir détecter des jeunes déjà devenus victimes de traite.³⁴⁵

Voilà pourquoi, le rapporteur national se félicite du fait que l'ONE assure désormais l'accueil des enfants non accompagnés sur le territoire luxembourgeois. Une évolution positive supplémentaire a récemment été observée dans la pratique : il apparaît qu'il n'est plus requis qu'un enfant non accompagné introduise une demande de protection internationale pour pouvoir bénéficier de la prise en charge par l'ONE.

Le rapporteur salue ces évolutions récentes qui contribuent à reconnaître les mineurs non accompagnés avant tout comme des enfants, et non exclusivement comme des personnes en situation d'exil. Or, en l'absence d'une clarification législative des modalités de prise en charge et de la création d'un statut de séjour clairement défini, les enfants non accompagnés demeurent, à ce jour, simplement tolérés au sein des structures d'hébergement et sur le territoire luxembourgeois, sans perspectives concrètes d'avenir.

Dans ce contexte, et en s'appuyant sur les recommandations formulées par les instances nationales et internationales de défense des droits de l'enfant,³⁴⁶ **le rapporteur réitère son appel à la mise en place d'un nouveau système décentralisé de la procédure de protection internationale pour les MNA, par la**

³⁴⁵ CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2021-2022*, p.76.

³⁴⁶ Caritas, *Revendications – Améliorer la prise en charge des mineurs non accompagnés* précité, novembre 2022 ; LFR, *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023* précité; OKAJU et CELPL, *L'unité de sécurité du CSEE – Rapport spécial*, mars 2022, disponible sur www.ombudsman.lu; Unicef, *Rapport « Enfants non accompagnés »* précité, novembre 2023 ; Comité des droits de l'enfant des Nations unies, *Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques*, 21 juin 2021, CRC/C/LUX/CO/5-6, disponible sur <https://docs.un.org>.

création d'un statut spécifique pour ces enfants. Il rappelle qu'il est impératif de développer des solutions à long terme pour l'ensemble des mineurs et jeunes non accompagnés présents au Luxembourg.

Voilà pourquoi le rapporteur accueille favorablement l'annonce selon laquelle, dans le cadre de la transposition du Pacte européen sur la migration et l'asile, une réforme du statut des enfants non accompagnés est envisagée.³⁴⁷ Il suivra avec une attention particulière les évolutions à venir dans ce domaine et prévoit d'approfondir cette thématique dans son prochain rapport.

Bilan 2014-2024

- **Prise en charge des MNA :** Une avancée notable réside dans la désignation de l'ONE comme acteur principalement responsable pour la prise en charge des MNA au Luxembourg. Or, malgré les appels répétés du rapporteur à formaliser cette pratique informelle, aucune suite n'a été donnée à cette recommandation jusqu'à présent.
- **Désignation des administrateurs *ad hoc* et des tuteurs :** Au cours des 10 dernières années, le rapporteur a pu constater une évolution favorable dans les délais pour la désignation des tuteurs et administrateurs *ad hoc* pour MNA. Plusieurs défis demeurent néanmoins dans ce domaine, notamment en ce qui concerne le respect du principe de présomption de minorité dans le cadre de la prise en charge et de l'accueil mais aussi du moment de désignation des administrateurs *ad hoc*.
- **Sensibilisation et formation des administrateurs *ad hoc* et des tuteurs :** Depuis le début de son mandat, le rapporteur insiste sur l'importance d'une sensibilisation ainsi que d'une formation initiale et continue des tuteurs et des administrateurs *ad hoc* leur permettant de détecter les signes de traite des êtres humains. Alors qu'entretemps, la plupart des tuteurs sont formés en matière de traite, tel n'est pourtant pas le cas pour les administrateurs *ad hoc*.
- **Élaboration d'un dispositif décentralisé avec création d'un statut spécifique pour MNA :** Depuis de nombreuses années, le rapporteur alerte

³⁴⁷ Dans sa réponse à une question parlementaire, le Ministre des Affaires intérieures indique que « Les revendications formulées dans le cadre du renforcement des droits de la prise en charge des mineurs non accompagnés ont rigoureusement été analysées et discutées, notamment dans le cadre de rencontres avec leurs auteurs. Certaines doléances ont pu être prises en considération et des mesures seront prévues dans le cadre de la mise en œuvre du pacte migratoire. La situation des mineurs non accompagnés qui n'introduisent pas de demande de protection internationale est un aspect qui a notamment été pris en compte lors des échanges constructifs et pour lequel une adaptation procédurale est envisagée » (Réponse à la question parlementaire n°1516, 29.11.2024, disponible sur www.chd.lu); Voir aussi : European Migration Network (EMN), 2024 *Synthèse sur la situation de l'asile et de l'immigration* précité, p.80.

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 un statut spécifique qui réponde à leurs besoins particuliers.

G. Traite des enfants : un phénomène aux impacts sous-estimés au Luxembourg

1. Introduction

Alors que la traite des êtres humains est toujours un crime grave, qui représente une violation des droits humains des victimes,³⁴⁸ lorsqu'il concerne des enfants, ce crime a des conséquences particulièrement dévastatrices sur leur développement physique, cognitif et socio-émotionnel. Les enfants victimes souffrent souvent de problèmes de santé durant toute leur vie, de troubles graves liés au traumatisme et de difficultés d'intégration sociale. Par ailleurs, les enfants sont presque deux fois plus susceptibles de subir des violences extrêmes de la part des trafiquants que les victimes adultes.³⁴⁹

Étant donné que les enfants sont considérés comme particulièrement vulnérables et incapables de consentir à leur exploitation, la minorité de la victime constitue une circonstance aggravante de l'infraction de la traite des êtres humains (art.382-2 (2) 3 du CP) et entraîne donc des sanctions pénales plus lourdes.

Le présent chapitre abordera la traite des enfants non seulement d'un point de vue national, mais aussi dans un contexte européen et international. Il est ainsi important de noter qu'au niveau global, mais aussi au sein de l'Union européenne, l'exploitation des enfants par des trafiquants devient de plus en plus préoccupante et qu'on peut constater une véritable explosion de ce phénomène au cours des dernières 10-15 années, qui a certainement été favorisée par les nouvelles technologies. Il est dès lors important pour le rapporteur d'analyser ce phénomène de manière plus détaillée, même si ce sujet ne suscite pas beaucoup d'attention et reste peu abordé au Luxembourg. Il est néanmoins évident que le Luxembourg n'est pas une île isolée, pouvant ignorer tout ce qui se passe autour d'elle en matière de traite des êtres humains, et qu'il n'est pas épargné par le phénomène lui-même. Le rapporteur espère que les tendances, les défis ainsi que les nombreuses initiatives abordées dans le présent chapitre pourront servir à lancer et à animer un débat sur

³⁴⁸ Déclaration universelle des droits de l'homme, article 4 ; Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Préambule ; Directive 2024/1712 modifiant 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, considérant (1) ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 5.

³⁴⁹ UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Explainer: Understanding Child Trafficking*, disponible sur <https://www.unodc.org/>.

le phénomène de la traite des enfants au Luxembourg afin d'aboutir à la mise en place de mesures concrètes dans ce domaine.³⁵⁰

Dans le présent chapitre, le rapporteur analysera d'abord **les tendances en matière de traite des enfants** (2) au niveau national, européen et international, en s'appuyant sur les statistiques et les différentes formes de traite affectant particulièrement les enfants (a) pour ensuite aborder les nouveaux défis qui existent en matière de lutte contre la traite des enfants, tels que les nouveaux **modes de recrutement** des enfants par des trafiquants (b) ainsi que les **facteurs de risque** qui affectent particulièrement les enfants (c). Il s'agit ensuite de proposer de possibles pistes pour améliorer la prévention et la détection des enfants. Dans ce contexte, il y a également lieu d'examiner les nombreuses **initiatives législatives et non-législatives**, ayant un lien direct avec la lutte contre la traite des enfants, qui ont été adoptées ces dernières années (3).

2. Tendances et nouveaux défis en matière de lutte contre la traite des enfants

Avant de se pencher plus en détail sur les différentes formes de traite, il s'impose d'abord de jeter un œil sur les statistiques disponibles afin d'avoir une image approximative de ce phénomène qu'est la traite des enfants.

En analysant les statistiques en matière de traite des enfants au Luxembourg entre 2010 et 2024, le rapporteur constate que, pour cette période de référence, 24 enfants victimes de traite ont été enregistrés par la Police. Avec un total de 412 victimes enregistrées entre 2010 et 2024, **les enfants victimes de traite représentent donc à peine 5.8%.**³⁵¹

Pour la période de référence du présent rapport, c'est-à-dire entre 2023 et 2024, on a un total de 152 victimes (identifiées, présumées et potentielles) avec uniquement 1 victime mineure. Il s'agissait d'un cas laissant supposer une possible vente d'enfants, mais où les indices recueillis n'ont finalement pas pu être confirmés.

Même si le nombre et la proportion d'enfants victimes enregistrés varient d'un État membre de l'Union européenne à l'autre, de manière générale, **les enfants représentent depuis de nombreuses années environ un cinquième de**

³⁵⁰ European Parliament, Briefing, Trafficking in children, 2025, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu>.

³⁵¹ Pour les détails, voir [lère Partie, B. Analyse des statistiques de 2010 à 2024](#).

l'ensemble des victimes enregistrées au sein de l'UE.³⁵² Dans ce contexte, il est néanmoins important de noter qu'on peut constater une tendance à la baisse depuis 2021. Ainsi, la proportion d'enfants victimes en 2021-2022 (19%) avait déjà diminué de 4 % par rapport à 2019-2020 (23%).³⁵³ En 2023, les enfants ne représentaient que 13% des victimes de traite enregistrés au sein de l'Union européenne. Selon le 5^e rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains, cette tendance à la baisse du nombre d'enfants victimes enregistrés au sein de l'Union européenne semble toutefois liée au fait que de nombreuses victimes restent cachées.³⁵⁴

Au sein de l'Union européenne, les enfants deviennent victimes de toutes formes de traite. Alors qu'il s'agit principalement de l'exploitation sexuelle (70%) et de l'exploitation par le travail (18%), ils sont aussi affectés par la criminalité forcée, la mendicité forcée et le mariage forcé.³⁵⁵ Outre le fait d'être victimes de la traite aux mêmes fins que les adultes, les enfants sont également trafiqués pour des motifs spécifiques à l'enfance, comme l'adoption illégale. Les récentes modifications, introduites par la nouvelle directive 2024/1712, ont d'ailleurs élargi la liste des formes d'exploitation pour y inclure celles qui touchent particulièrement les enfants, comme l'adoption illégale et le mariage forcé.³⁵⁶

En revanche, **à l'échelle mondiale, les enfants représentent plus qu'un tiers des victimes de la traite**³⁵⁷ et le nombre d'enfants victimes recensés est en constante augmentation.³⁵⁸ Alors que les filles sont principalement trafiquées à des fins d'exploitation sexuelle et du mariage forcé, les garçons deviennent majoritairement victimes d'exploitation par le travail et de la criminalité forcée.

³⁵² Selon le 4^e rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains, près d'une victime sur quatre de la traite des êtres humains était un enfant (23 %) au cours de la période 2019-2020. Pour les années 2017-2018, 22% de toutes les victimes de la traite étaient des enfants. (Source : 4^e rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés au sein de l'Union européenne dans la lutte contre la traite des êtres humains, 19. décembre 2022, COM(2022), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu>).

³⁵³ 5^e rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés au sein de l'Union européenne dans la lutte contre la traite des êtres humains, 20.01.2025, p. 7, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu>.

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ Article 3, paragraphe 2 de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

³⁵⁷ L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2024*, décembre 2024, disponible sur : <https://www.unodc.org>.

³⁵⁸ *Ibid.*, p.42.

Entre 2010 et 2024, les 24 enfants victimes de traite détectées au Luxembourg ont été exploitées dans les domaines suivants : exploitation sexuelle (4), exploitation par le travail (3), mendicité forcée (15) et de vente d'enfants (2).

a. Tendances

Alors que les enfants sont confrontés à toutes les formes de traite, au cours des dernières années, les experts internationaux ont pu constater des développements particulièrement préoccupants en matière d'exploitation sexuelle et de criminalité forcée qui risquent d'affecter beaucoup d'enfants.

En ce qui concerne **l'exploitation à des fins sexuelles**, le rapporteur a déjà souligné qu'il s'agit de la forme prédominante de traite au niveau européen, mais aussi international.

La numérisation a entraîné une augmentation inquiétante de l'exploitation sexuelle en ligne, rendant invisibles de nombreuses victimes.³⁵⁹

Les trafiquants utilisent de plus en plus les plateformes numériques pour repérer, recruter et exploiter des enfants, profitant de l'anonymat offert par les environnements en ligne. Ce sont souvent les enfants très actifs sur les réseaux sociaux qui attirent l'attention des trafiquants.³⁶⁰

De manière générale, la représentation d'abus sexuels sur mineurs, également appelés Child Sexual Abuse Material (CSAM),³⁶¹ a connu une augmentation alarmante au cours des cinq dernières années au niveau global, y compris au Luxembourg.³⁶² Par ailleurs, on peut constater que le recours à l'intelligence

³⁵⁹ 5^e rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés au sein de l'Union européenne dans la lutte contre la traite des êtres humains, 20.1.2025, COM(2025) 8 final, 2.5. Traite des enfants ; European Parliament, EPRS, Katrien Luyten, *Recruitment of minors into organised crime*, juin 2025, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu>; Europol, SOCTA report 2021- *A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*, disponible sur <https://www.europol.europa.eu/>.

³⁶⁰ 5^e rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés au sein de l'Union européenne dans la lutte contre la traite des êtres humains, 20.1.2025, COM(2025) 8 final, 2.5. Traite des enfants.

³⁶¹ Le terme Child Sexual Abuse Material fait référence à toutes les formes de représentation d'abus sexuels sur mineurs (CSAM) diffusées en ligne sous forme de vidéo ou de photo.

³⁶² BEE Secure, *Protéger les enfants : Doublement de cas CSAM signalés l'an dernier*, 22 juillet 2024, disponible sur <https://www.bee-secure.lu>.

artificielle (IA) pour produire du CSAM est en forte augmentation, la technologie progressant à un rythme effrayant.³⁶³

Dans ce contexte, de nombreux acteurs dénoncent le rôle majeur des sites internet de pornographie, accusés de faciliter la diffusion de contenus impliquant des victimes de la traite des êtres humains, y compris des mineurs.³⁶⁴

Il convient aussi de mentionner les vidéos en direct (live streaming) et la vente de contenus audiovisuels à caractère érotique ou pornographique via des plateformes telles qu'OnlyFans, qui représentent aussi un énorme danger en termes de recrutement et d'exploitation de mineurs à des fins sexuelles.³⁶⁵

Face à ces constats alarmants,³⁶⁶ différentes initiatives législatives ont été lancées par la Commission européenne au cours des dernières années afin de lutter contre la diffusion de contenus illicites en ligne, y compris en matière d'exploitation sexuelle d'enfants.³⁶⁷ Le rapporteur y reviendra plus en détail ci-dessous.

En Allemagne, la grande majorité des enquêtes en matière d'exploitation des mineurs concernent des cas d'exploitation sexuelle à des fins commerciales (2023 : 89,2 %, 2022 : 91,2 %).³⁶⁸ Dans ce contexte, il convient de mettre en avant particulièrement l'exploitation par l'« argent de poche », c-à-d. des cas où les

³⁶³ Europol, SOCTA report 2025 - *The changing DNA of serious and organized crime*, 2025, disponible sur <https://www.europol.europa.eu>.

³⁶⁴ Ministère de l'Intérieur d'Espagne, *Online trafficking and exploitation for human beings – new reality for an old problem*, avril 2024, disponible sur <https://interior.gob.es>; UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024*, p. 47, disponible sur <https://www.unodc.org>; OKAJU, Rapport annuel 2025, *Chapitre A, 5. Protection des enfants et enjeux liés à l'industrie pornographique*, p. 70 et suivantes, disponible sur <https://www.okaju.lu>.

³⁶⁵ Ministère de l'Intérieur d'Espagne, *Online trafficking and exploitation for human beings – new reality for an old problem* précité, avril 2024, p. 23 ; GRETA, *Online and technology -facilitated trafficking in human beings*, pp. 33-34, disponible sur <https://rm.coe.int/>; The Exodus Road, *The role of Onlyfans in Human Trafficking*, 12 février 2024, disponible sur <https://theexodusroad.com>

³⁶⁶ Voir aussi l'article publié en 2020 dans le New York Times, qui a dénoncé des cas d'exploitation sexuelle, d'abus et de viol étaient présents sur la plateforme Pornhub : Nicholas Kristof, New York Times, *The children of Pornhub. Why does Canada allow this company to profit off videos of exploitation and assault?*, décembre 2020, disponible sur : <https://www.nytimes.com>.

³⁶⁷ Règlement 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), JO L 277 du 27.10.2022; Proposition de Règlement établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants, 11.5.2022, COM(2022) 209 final.

³⁶⁸ Bundeskriminalamt, *Menschenhandel und Ausbeutung - Bundeslagebild 2023*; p.22, disponible sur <https://www.bka.de>.

trafiquants convainquaient les jeunes filles en ligne de gagner de l'argent de poche par la prostitution, les conduisant à l'exploitation sexuelle.³⁶⁹

Dans son avis sur la prévention et la lutte contre la prostitution, et la traite à des fins d'exploitation sexuelle des mineurs, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) de France constate que la prostitution et la traite des mineurs à des fins d'exploitation sexuelle demeurent mal quantifiées en France et souvent mal comprises par les acteurs et actrices travaillant avec les mineurs.³⁷⁰ Elle y souligne ainsi « *l'absolue nécessité d'adopter une politique pénale claire contre l'exploitation sexuelle des mineurs et recommande d'améliorer l'identification des mineurs victimes par une meilleure prise en compte de la diversité et des causes du phénomène. Favoriser la recherche, la collecte de données et la formation des agents, développer les cyberpatrouilles, les actions « d'aller-vers » et la coopération avec les plateformes internet se trouvent ainsi parmi les pistes proposées.* »³⁷¹

Le problème d'exploitation sexuelle de mineurs en France pourrait d'ailleurs avoir des liens avec le Luxembourg. Ainsi, selon le Mouvement du Nid, association du terrain qui accompagne les personnes prostituées, y compris des mineurs, certaines des jeunes filles (entre 13 et 17 ans) accompagnées par leur structure indiquent être passées au Luxembourg au cours de leur exploitation.³⁷²

Même s'il n'y a pas encore eu de victimes détectées au Luxembourg, ni d'enquêtes qui ont été lancées, il semble peu probable que le Luxembourg soit épargné de cette forme de traite des enfants. Alors qu'il y reviendra plus en détails ci-dessous, dans le chapitre dédié aux différentes formes d'exploitation, **le rapporteur se demande néanmoins si les efforts de détection actuels sont suffisants pour vraiment permettre de détecter cette forme d'exploitation parmi les enfants et les jeunes.**

Pour ce qui est de **la criminalité forcée**, on peut aussi constater que les enfants sont de plus en plus recrutés par des organisations de crime organisé impliquées dans la traite des êtres humains et exploités par ces dernières pour commettre des crimes.³⁷³ Alors que de manière générale, il s'agit souvent d'adolescents plus âgés,

³⁶⁹ Commission européenne, 5^e rapport sur les progrès réalisés au sein de l'Union européenne dans la lutte contre la traite des êtres humains, 25.01.2025.

³⁷⁰ CNCDH, *Avis sur la prévention et la lutte contre la prostitution, la traite à des fins d'exploitation sexuelle des mineurs*, 15 avril 2021, disponible sur <https://www.cncdh.fr>.

³⁷¹ *Ibid*, p.2.

³⁷² Virgule.lu, Sandra Lochon, *Prostitution des mineurs : des jeunes piégés par des réseaux de proxénètes*, 27 mai 2025, disponible sur <https://www.virgule.lu/>.

³⁷³ Considérant n°23 de la directive (UE) 2024/1712 sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>; European Parliament, EPRS, Katrien Luyten, *Recruitment of minors into organised*

on observe néanmoins une tendance alarmante à cibler des enfants de plus en plus jeunes, en dessous de l'âge de la responsabilité pénale, afin d'éviter les poursuites judiciaires.³⁷⁴ Selon l'UNICEF, il existe de nombreux facteurs de risque pouvant contribuer à l'implication des enfants dans la criminalité, dont notamment des facteurs individuels, des influences familiales, communautaires et liées aux pairs, des facteurs organisationnels, ainsi que des facteurs sociaux, économiques et politiques.³⁷⁵ Ces facteurs jouent évidemment aussi un rôle dans le recrutement d'enfants dans un contexte de traite des êtres humains à des fins de criminalité forcée. Le recrutement d'enfants pour la commission d'actes criminels se fait majoritairement en ligne et est facilité par la diffusion de contenus incitant à la violence sur les plateformes de médias sociaux, les jeux vidéo en ligne, et les systèmes de messagerie intégrés à ces jeux.³⁷⁶ Dans ce contexte, il convient encore de noter que les trafiquants créent souvent une addiction à la drogue chez les victimes mineures pour faciliter leur mainmise sur ces dernières.

Au Luxembourg, cette forme de traite reste encore largement méconnue, d'autant plus lorsqu'elle concerne des mineurs. Ainsi, entre 2013 et 2024, seulement trois affaires ont été enregistrées par la Police en lien avec cette forme de traite et aucune de celles-ci ne concernaient des mineurs. Il faut par ailleurs noter qu'aucune condamnation relative à la criminalité forcée n'a été prononcée à ce jour au Luxembourg.³⁷⁷

Les autorités dans nos pays limitrophes semblent être plus conscientes de ce phénomène d'exploitation criminelle forcée des enfants. Ainsi, la Belgique³⁷⁸ et la France³⁷⁹ sont confrontées à ce phénomène. Dans ce contexte, il convient de

crime précité, juin 2025 ; UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, *Children's Involvement in Organized Violence: Emerging trends and knowledge gaps*, septembre 2024, disponible sur <https://www.unicef.org>; EUROPOL, Criminal Networks involved in the Trafficking and Exploitation of underage victims in the European Union, 6 décembre 2021, disponible sur <https://www.europol.europa.eu> ; Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), *The changing DNA of serious and organized crime* précité, 2025, p.33.

³⁷⁴ European Parliament, EPRS, Katrien Luyten, *Recruitment of minors into organised crime*, juin 2025.

³⁷⁵ UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, *Children's Involvement in Organized Violence: Emerging trends and knowledge gaps*, septembre 2024.

³⁷⁶ European Parliament, EPRS, Katrien Luyten, *Recruitment of minors into organised crime*, juin 2025.

³⁷⁷ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, disponible sur : <https://ccdh.public.lu>.

³⁷⁸ Police fédérale, Rapport annuel 2022, disponible sur <https://www.police.be/>.

³⁷⁹ « En 2022, 7 % des 2 675 victimes accompagnées par 69 associations ont été contraintes à commettre tout crime ou délit, soit 195 victimes, en augmentation d'un point par rapport à 2021. », (CNCDH, Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit, mars 2024).

mentionner plus particulièrement l'affaire dite du Trocadéro en France, où sept hommes ont créé une dépendance à la drogue chez 17 mineurs non accompagnés pour ensuite les contraindre à commettre des vols sur la célèbre place du Trocadéro à Paris.³⁸⁰ Dans une décision de première instance de janvier 2024, les juges ont reconnu la criminalité forcée comme une finalité de la traite des êtres humains.³⁸¹ Dans ce contexte, il est aussi intéressant de noter que, selon une étude de 2022 du *Centre against Child and Human Trafficking*, chaque année, des milliers de victimes aux Pays-Bas, principalement des enfants et des jeunes néerlandais, seraient contraintes de commettre des actes criminels.³⁸² Par ailleurs, en 2023, 25% des victimes mineures de traite enregistrées aux Pays-Bas étaient victimes d'exploitation criminelle.³⁸³

Dans ce contexte, le rapporteur tient à rappeler que, dès qu'il y a eu une action de recrutement, d'hébergement, de transport ou de passage de contrôle envers le mineur en vue de la commission d'une infraction par ce dernier, le mineur doit être considéré comme victime de la traite des êtres humaines et les autorités devraient avant tout respecter le principe de non-sanction prévu à l'article 71-2 alinéa 2 du Code pénal et prendre des mesures protectrices pour le mineur, au lieu de le sanctionner. L'élément de la contrainte est donc inopérant dans ce contexte. En effet, l'article 2 (5) de la directive européenne en matière de traite prévoit que lorsque les différents actes d'exploitation concernent un enfant, « *ils relèvent de la traite des êtres humains et, à ce titre, sont punissables, même si aucun des moyens visés au paragraphe 1 n'a été utilisé* ». ³⁸⁴ Les articles 13 et 14 prévoient des

³⁸⁰ CCDH, 4^e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg : Années 2021-2022.

³⁸¹ CNCDH, Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit, mars 2024 ; lemonde.fr, Louise Couvelaire, *Prison ferme pour six hommes qui exploitaient les « petits voleurs » du Trocadéro à Paris*, 13 janvier 2024, disponible sur <https://www.lemonde.fr/>.

³⁸² Centre against Child and Human Trafficking, *Changing Perspectives. An exploratory study into criminal exploitation in 13 large and medium-sized Dutch municipalities*, 2022, disponible sur <https://www.hetckm.nl/>.

³⁸³ Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children, Annual Figures – Human Trafficking 2023, disponible sur : <https://www.dutchrapporteur.nl>.

³⁸⁴ Article 2 §1 : « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soient punissables les actes intentionnels suivants: Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, y compris l'échange ou le transfert du contrôle exercé sur ces personnes, par 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, à des fins d'exploitation », Directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, JO L101 du 15.4.2011, p.1, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

obligations spécifiques pour adapter les mesures d'assistance, d'aide et de protection des enfants victimes aux besoins spécifiques de l'enfant. En revanche, les exploiters doivent être poursuivis sur base de l'infraction de la traite des êtres humains.

Or malgré ces constats et les développements alarmants constatés par de nombreux experts, de nombreux enfants victimes de traite à des fins de criminalité forcée continuent de faire l'objet d'arrestations et de poursuites pénales sans jamais avoir été identifiés comme victime de traite. En fait, il arrive souvent que les autorités répressives ne tiennent pas suffisamment compte d'éventuels indices de traite alors que les victimes sont souvent perçues comme des personnes délinquantes, parties prenantes de leur exploitation, et non comme des victimes potentielles de traite.³⁸⁵ Les enfants victimes de cette forme de traite sont ainsi privées de la protection juridique et de l'assistance spécialisée auxquelles ils ont droit conformément aux normes nationales et internationales en matière de droits de l'enfant et de lutte contre la traite des êtres humains.³⁸⁶

Dans le contexte luxembourgeois, le rapporteur tient à faire référence à la réforme de la protection de la jeunesse, qui vise entre autres à développer un cadre légal pour les mineurs en conflit avec la loi. Dans leur récent avis sur le projet de loi n°7991 établissant un droit pénal pour mineurs, les autorités judiciaires notent que *« les mineurs ont toujours été impliqués et exploités par le crime organisé »*, tout en soulignant que *« dans les années récentes, il y a eu une évolution inquiétante en direction des réseaux criminels. Ceux-ci espèrent ainsi passer à côté de la détection, de l'arrestation ou des poursuites pénales en faisant appel systématiquement à des mineurs pour commettre la basse besogne. Les réseaux criminels utilisent des messages codés et adaptés aux jeunes, ils utilisent le langage des mineurs et les recrutent essentiellement au travers des réseaux sociaux. »*³⁸⁷ Alors même que les autorités judiciaires paraissent avoir connaissance d'enfants exploités par des réseaux criminels, la question demeure quant aux suites concrètes apportées à ces constats. Eu égard au fait que, dans leur avis, les autorités judiciaires se prononcent en faveur d'un abaissement de l'âge de la responsabilité pénale à 13 ans, le rapporteur considère que cette position révèle un manque de sensibilisation et de

³⁸⁵ CNCDH, *Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit*, mars 2024.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ Projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs, Troisième Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet Général, des Parquets de Luxembourg et de Diekirch, ainsi que des Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch, 15.07.2025, 7991/16, p.3, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/7991>.

connaissances sur cette forme de traite des êtres humains, comme il sera détaillé ci-dessous.³⁸⁸

b. Modes de recrutement

En ce qui concerne les **modes de recrutement** des mineurs et le **modus operandi des trafiquants**, l'internet et les réseaux sociaux sont employés à tous les stades de la traite des êtres humains, que ce soit en matière de recrutement, d'exploitation ou encore de surveillance et de contrôle sur les victimes.³⁸⁹

Les nouvelles tendances suggèrent une augmentation de l'exploitation à travers des webcams et des réseaux sociaux.³⁹⁰ Les plateformes de réseaux sociaux comme Facebook, Snapchat et Instagram sont les plus couramment utilisées,³⁹¹ mais les applications de messagerie en ligne, les « *chat rooms* » ou encore les « *dating apps* » servent également d'outils pour cibler et recruter des enfants victimes de la traite. Les experts en la matière constatent que les trafiquants adaptent leurs modes de recrutement rapidement en fonction des préférences des jeunes.

En outre, les trafiquants utilisent également les jeux vidéo pour entrer en contact avec des victimes potentielles.³⁹² Selon la *European Games Developer Federation*, 18 % des joueurs en Europe ont entre 6 et 14 ans, et 21 % entre 15 et 24 ans. Un récent rapport du Ministère de l'Intérieur en Espagne souligne aussi le rôle de certains jeux vidéo dans le domaine de l'exploitation sexuelle en ligne des mineurs.³⁹³ Bien qu'aucun cas avéré de traite des êtres humains via ce canal n'ait encore pu être identifié, des signalements font état d'incidents de grooming ou de sexting ayant utilisé les fonctions de messagerie de ces jeux comme moyen de contact. La forte demande de jeunes victimes, en particulier dans le cadre de la traite à des fins sexuelles, met en évidence l'importance d'une surveillance rigoureuse de cet environnement afin de permettre une détection précoce.³⁹⁴ Au vu

³⁸⁸ Pour plus de détails, voir la [IIIe Partie, Chapitre H, Point 4](#).

³⁸⁹ GRETA, *Online and technology -facilitated trafficking in human beings*, avril 2022, disponible sur <https://rm.coe.int>.

³⁹⁰ *Ibid*, p.40.

³⁹¹ Human Trafficking Front, *The Use of the Internet to Facilitate the Recruitment of Minors for Sex Trafficking - A Complete Prevention Guide*, 2023, disponible sur <https://humantraffickingfront.org/>; European Parliament, EPRS, Katrien Luyten, *Recruitment of minors into organised crime*, juin 2025.

³⁹² GRETA, *Online and technology - facilitated trafficking in human beings*, p. 40, disponible sur <https://www.coe.int/>.

³⁹³ Ministry of Interior of Spain, *Online trafficking and exploitation of human beings : A new reality for an old problem*, 2022, disponible sur <https://www.interior.gob.es>.

³⁹⁴ *Ibid*, p.21.

de ce qui précède, il n'est pas surprenant que dans son dernier rapport général, le GRETA ait également souligné l'urgence de renforcer les mesures de prévention visant à éviter le recrutement d'enfants en ligne, notamment par la coopération avec les fournisseurs d'accès à l'internet.³⁹⁵

c. Facteurs de risque

En ce qui concerne le profil des enfants victimes de traite des êtres humains dans l'UE, le plus récent rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre ce fléau de l'Union européenne note qu'« *[e]n règle générale, les victimes sont issues d'un milieu social et familial défavorisé. Elles souffrent d'une faible estime de soi, de problèmes psychologiques, expérimentent souvent des drogues et sont exposées à des problèmes physiques, mentaux, psychologiques et autres problèmes graves de développement de courte et longue durée* ».³⁹⁶

Par ailleurs, tel que le rapporteur l'avait déjà souligné dans son précédent rapport, certains enfants sont exposés à un plus grand risque d'exploitation et de traite des êtres humains à cause de leur particulière vulnérabilité et fragilité qui favorisent l'emprise des tiers sur eux et du fait qu'ils sont souvent confrontés à une exclusion sociale et ne bénéficient pas d'un cadre familial sécurisant.

En premier lieu, il s'agit des **enfants** pris en charge par les services de l'aide à l'enfance, en particulier **ceux qui vivent dans les foyers d'accueil pour enfants en détresse ou qui ont été placés dans un centre fermé, tel que l'UNISEC**. Ainsi, la nouvelle directive européenne 2024/1712 souligne dans son considérant n°7 que ces enfants « *peuvent être victimes de la TEH au moment où ils sont placés dans ces institutions, au cours, mais aussi après de leur placement* ».³⁹⁷ Ce facteur de

³⁹⁵ GRETA, 14^e Rapport général, §78, p. 43, <https://rm.coe.int/>; Video Games Europe (2023) *All about videogames. Culture, creativity, technology. European Key facts 2022*, disponible sur <https://www.videogameseurope.eu/>.

³⁹⁶ Commission européenne, 5^e rapport sur les progrès réalisés au sein de l'Union européenne dans la lutte contre la traite des êtres humains, 25.01.2025, COM(2025) 8 final, p.7.

³⁹⁷ Considérant n°7 de la directive (UE) 2024/1712 sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

risque a été identifié entre autres en Espagne³⁹⁸, en Hongrie³⁹⁹, en France,⁴⁰⁰ et aux Etats-Unis.⁴⁰¹

En deuxième lieu, **il faut porter particulièrement attention aux mineurs non accompagnés (MNA)** qui sont souvent exposés à un risque accru d'exploitation par les trafiquants en raison de désavantages socio-économiques, du manque d'accès aux ressources et d'absence de cadre familial sécurisant.⁴⁰²

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) a constaté une hausse du nombre de garçons identifiés comme victimes de traite en 2022 et estime que cela pourrait être liée à l'augmentation du nombre de MNA arrivant en Europe et qui pourraient être ciblés par les trafiquants.⁴⁰³ L'UNODC a également souligné que ces enfants sont exposés à un risque élevé de traite des êtres humains, en raison de leur besoin urgent de subvenir à leurs besoins financiers et de l'absence de protection parentale, qui les rend particulièrement vulnérables à l'exploitation sous diverses formes.⁴⁰⁴

Pour les détails sur les risques de traite pour les mineurs non accompagnés au Luxembourg, le rapporteur se permet de faire un renvoi au chapitre y relatif.⁴⁰⁵

3. Mesures de prévention de la traite parmi les enfants

Dans son rapport précédent, le rapport avait déjà souligné que le risque de traite existe non seulement pour les enfants en situation de vulnérabilité particulière, mais pour tous les enfants au Luxembourg et avait particulièrement insisté sur l'importance de la sensibilisation et de la formation en matière de prévention de cette forme de traite.

³⁹⁸ Ministry of Interior of Spain, *Online trafficking and exploitation of human beings : A new reality for an old problem*, 2022, p.41, disponible sur <https://www.interior.gob.es>.

³⁹⁹ *Ibid*.

⁴⁰⁰ CNCDH, *Avis sur la prévention et la lutte contre la prostitution, la traite à des fins d'exploitation sexuelle des mineurs*, 15 avril 2021, disponible sur <https://www.cncdh.fr>.

⁴⁰¹ Franchino-Olsen, *Vulnerabilities Relevant for Commercial Sexual Exploitation of Children/Domestic Minor Sex Trafficking: A Systematic Review of Risk Factors*. Trauma Violence Abuse. 2021 Jan;22(1):99-111, disponible sur <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30712473/>.

⁴⁰² GRETA, *14^e Rapport général*, §78, p.43, <https://rm.coe.int/>; *13^e Rapport général*, p.16, <https://emnbelgium.be>; UNODC, *Explainer: Understanding Child Trafficking*, 2024, disponible sur <https://www.unodc.org/>.

⁴⁰³ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024*, p. 43, disponible sur <https://www.unodc.org/documents/>.

⁴⁰⁴ *Ibid*, p. 44.

⁴⁰⁵ Pour plus de détails, voir la [III^e Partie, Chapitre F, point 2](#).

a. Sensibilisation sur l'existence de cette forme de traite

Le rapporteur estime que l'éducation et la sensibilisation dans le système scolaire national constituent des leviers fondamentaux pour prévenir la traite des êtres humains chez les enfants. Ces actions contribuent également à réduire la demande future et à renforcer la détection précoce des victimes potentielles.

Le manque de connaissances et la faible sensibilisation sociale à l'existence de la traite des êtres humains, en particulier sur les formes touchant les enfants et les différents modes de recrutement, font que les victimes potentielles ne reconnaissent souvent pas leur situation comme une menace. Par conséquent, les actions d'information et d'éducation doivent être adaptées aux différents groupes d'âge et aux différents canaux de communication. **Dans son 4^e rapport, le rapporteur avait dès lors insisté sur la nécessité 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 recrutement via internet, avec un focus particulier sur les réseaux sociaux.**

Selon les informations à disposition du rapporteur, aucune mesure concrète n'a encore été prise dans ce sens.

En ce qui concerne la sensibilisation des enfants et des adolescents, le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (ci-après « MENJE ») note que les curricula nationaux visent à développer chez les élèves une culture des droits fondamentaux, un esprit critique et une conscience éthique, qui, aux yeux du Ministère constituent des fondements essentiels pour la prévention de toute forme d'exploitation ou de violation des droits. Le MENJE admet toutefois que la problématique de la traite ne fait pas partie des programmes scolaires et n'est pas abordé spécifiquement dans le contexte scolaire.⁴⁰⁶

De manière générale, le rapporteur doit constater qu'en matière de sensibilisation et d'information des mineurs et de leurs parents sur les risques de traite des êtres humains, le gouvernement fait souvent référence à l'initiative BEE SECURE, coordonnée par le SNJ, qui propose des séances de sensibilisation dans les écoles ainsi que des ressources accessibles aux enseignants, éducateurs et parents. Ces formations couvrent des thématiques telles que la sécurité en ligne, la protection de la vie privée, le cyberharcèlement, ou encore la prévention du grooming et de la sextorsion. Le rapporteur tient à souligner que le travail effectué par BEE SECURE est extrêmement important et que les thématiques abordées dans le cadre de ses

⁴⁰⁶ Informations communiquées au rapporteur national par le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

mesures de sensibilisation et de formations, peuvent permettre aux jeunes d'évoluer de façon plus sécurisée dans l'environnement médiatique, et donc indirectement contribuer à la prévention de l'exploitation des mineurs dans l'environnement numérique.

Or, selon les informations à disposition du rapporteur, le personnel de BEE SECURE n'a jusqu'ici pas été sensibilisé sur la traite des enfants et n'a pas suivi des formations en la matière. Il semble dès lors peu probable que le risque de traite parmi les enfants et les risques particuliers de cette population vulnérable, que ce soient en matière de tendances, des modes de recrutement ou des facteurs de risques soient abordés explicitement lors de ces interventions. **Le rapporteur estime néanmoins que 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.** Il regrette de constater que, contrairement à de nombreux autres pays européens,⁴⁰⁷ ceci n'est toujours pas le cas au Luxembourg. **Le rapporteur insiste de nouveau sur la nécessité 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 recrutement via internet, avec un focus particulier sur les réseaux sociaux.**

Alors que toutes les formes de la traite des êtres humains devraient être abordées dans le contexte scolaire, le rapporteur tient à souligner qu'une attention particulière devrait être portée à la traite à des fins d'exploitation sexuelle puisque celle-ci est une forme prédominante de la traite des enfants. Un récent rapport d'Europol identifie l'exploitation sexuelle des enfants (en ligne) comme une des menaces majeures à l'heure actuelle. Le rapport note que cette dernière « *est en pleine évolution : l'IA générative est utilisée pour produire du matériel pédopornographique, des communautés de délinquants en ligne hautement sécurisées, et pour faciliter la manipulation psychologique (grooming) croissante d'enfants en ligne à des fins sexuelles* ». ⁴⁰⁸ Dans ce contexte, il est évident que l'éducation à la vie affective et sexuelle, qui doit débiter dès le plus jeune âge et être maintenue au cours de

⁴⁰⁷ Grèce, Croatie, Lettonie, Slovaquie (Source : Ministry of Interior of Spain, *Online trafficking and exploitation of human beings : A new reality for an old problem*, 2022), Albanie, Bulgarie, Croatie, Chypre, Géorgie, République de Moldova, Monténégro, Irlande du Nord (Source : GRETA, *Chapitre thématique du 6e Rapport Général sur les activités du GRETA : Traite des enfants*, 2016, p.13).

⁴⁰⁸ Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), *The changing DNA of serious and organized crime*, 2025, disponible sur <https://www.europol.europa.eu> ; voir dans ce sens aussi : OKAJU, Rapport annuel 2025, Chapitre A, 4. La protection des enfants en environnement numérique, pp. 53 et suivantes, disponible sur <https://www.okaju.lu>.

toute la scolarité, joue un rôle important dans la prévention. Dans ce sens, le rapporteur avait recommandé au gouvernement à tenir compte de la prévention de la traite des êtres humains chez les enfants et adolescents dans le cadre d'une prochaine mise à jour du Plan d'action national « santé affective et sexuelle » adopté en 2019 et qui est supposé être dynamique et évolutif.⁴⁰⁹ Aucune suite n'a été réservée à sa recommandation.

Dans son 4^e rapport, le rapporteur avait encore souligné l'importance d'un dialogue et d'une collaboration entre le gouvernement et les entreprises concernées des secteurs de l'internet et des technologies en vue de garantir une meilleure prévention et lutte contre la traite des enfants facilitée par les nouvelles technologies. Selon les informations à disposition du rapporteur, aucune suite n'a été réservée à ces recommandations jusqu'à présent.

b. Formation des professionnels intervenant auprès des enfants

Dans son 4^e rapport, le rapporteur national avait souligné **la nécessité impérieuse de former l'ensemble des professionnels intervenant auprès des enfants aux enjeux liés à la traite des êtres humains**. Parmi les professionnels à viser devraient figurer e.a. les professionnels de l'éducation formelle et non formelle, les professionnels de l'aide à l'enfance, les professionnels dans les foyers pour enfants en détresse ainsi que dans les foyers pour MNA, le personnel médical spécialisé en santé physique et mentale des enfants, les avocats pour enfants ainsi que les tuteurs et les administrateurs *ad hoc* des MNA. Dans ce contexte, le rapporteur national rappelle que, dans son troisième rapport d'évaluation sur le Luxembourg, le GRETA avait également invité les autorités luxembourgeoises à intensifier leurs efforts en matière d'identification des enfants victimes de la traite, notamment via la sensibilisation et la formation des professionnels qui travaillent avec et pour les enfants pour qu'ils puissent détecter les cas présumés de traite.⁴¹⁰ Or, aucune suite n'a été réservée à ces recommandations jusqu'à présent.

Ainsi, le rapporteur regrette de constater que, malgré l'annonce, en janvier 2021, par le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, de vouloir faire bénéficier un maximum de professionnels des formations sur la traite, dont notamment le secteur de l'éducation formelle et informelle, à l'heure actuelle, la

⁴⁰⁹ Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, Plan d'action national « sante affective et sexuelle 2019 », disponible sur <https://santeseclu.public.lu/>.

⁴¹⁰ GRETA, *Troisième rapport d'évaluation Luxembourg*, 4 octobre 2022, p.60, disponible sur <https://rm.coe.int>.

thématique de la traite des enfants n'est toujours pas incluse dans la formation initiale et continue des professionnels de l'éducation formelle et non formelle. Le MENJE a informé le rapporteur que les enseignants peuvent suivre différentes formations dans le domaine de la maltraitance, de la sécurité en ligne et de l'aide et protection pour les enfants et adolescents face à la violence, dont certaines peuvent aborder potentiellement des éléments relatifs à la traite. Par ailleurs, des formations traitant des sujets en lien indirect avec la problématique de la traite des êtres humains, comme l'éducation à la sexualité, l'éducation aux médias, les droits de l'enfant et la protection de l'enfance seraient offertes aux professionnels de l'éducation non formelle.

Le rapporteur invite les autorités concernées à mettre en place des mesures concrètes afin d'assurer la formation systématique en matière de traite de tous les professionnels de l'éducation formelle et non formelle. Il recommande que les thématiques de la prostitution, de la traite et de l'exploitation sexuelle des mineurs soient intégrées de manière systématique dans les programmes de formation initiale et continue de ces professionnels. Une attention particulière devrait être portée aux particularités de la traite des enfants. Ces formations devraient permettre aux professionnels d'identifier les signes de traite, de repérer les enfants exposés à un risque de victimisation ou déjà victimes et de connaître les procédures en vigueur et les acteurs compétents à contacter en cas de suspicion.

4. Initiatives législatives et non-législatives

En conclusion du présent chapitre, le rapporteur tient à souligner plusieurs initiatives législatives et politiques au niveau de l'Union européenne, qui ont un lien direct ou indirect avec la traite des êtres humains parmi les enfants.

En premier lieu, il échet de mentionner **la nouvelle directive européenne 2024/1712 modifiant la directive européenne 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes**, qui renforce la protection des enfants contre la traite.⁴¹¹ Elle élargit la liste des formes d'exploitation pour y inclure celles qui touchent particulièrement les enfants, comme l'adoption illégale et le mariage forcé.⁴¹² Par ailleurs, la nouvelle directive prend en compte l'usage croissant des technologies de l'information et de la communication dans le recrutement, le contrôle et l'exploitation des victimes, en

⁴¹¹ Voir articles 13 et 14 de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴¹² *Ibid*, article 1^{er} §3.

particulier les enfants et qualifie comme circonstance aggravante la diffusion de contenus liés à l'exploitation sexuelle via des plateformes numériques.⁴¹³ Elle insiste d'ailleurs sur l'importance d'une approche centrée sur les victimes, avec des mesures spécifiques pour les enfants, notamment en matière de soutien psychologique, d'hébergement sécurisé et d'accès à la justice⁴¹⁴ et elle invite les États membres à former les professionnels en contact avec des enfants pour mieux détecter les signes de traite et pouvoir intervenir rapidement.⁴¹⁵ Par ailleurs, les États membres devront adopter des plans d'action nationaux de lutte contre la traite des êtres humains, et sont invités à prévoir dans ce contexte des mesures spécifiques pour les enfants victimes.⁴¹⁶

En ce qui concerne plus particulièrement les abus sexuels commis contre des enfants en ligne, y inclus dans le contexte de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, il y a d'abord lieu de mentionner **le règlement provisoire 2021/1232**, qui établit des règles temporaires et limitées dérogeant à certaines obligations prévues dans la directive 2002/58/CE (« ePrivacy Directive »), dans le but de permettre aux fournisseurs de certains services de communications interpersonnelles d'utiliser des technologies spécifiques de traitement des données à caractère personnel et d'autres données dans la mesure strictement nécessaire pour détecter les abus sexuels commis contre des enfants en ligne sur leurs services, pour les signaler et pour retirer de leurs services le matériel relatif à des abus sexuels commis contre des enfants en ligne. Initialement prévu d'expirer en août 2024, ce règlement a été prolongé jusqu'en avril 2026⁴¹⁷ afin de permettre l'adoption d'un cadre juridique à long terme.

La réglementation européenne sur la prévention et la lutte contre les abus sexuels sur enfants (« CSAM Regulation »), qui a été présentée par la Commission européenne en 2022 et qui est encore en stade de négociations au niveau de l'UE, vise à établir un tel cadre juridique permanent pour faire face à l'ampleur croissante des abus sexuels sur enfants en ligne, dont les signalements sont passés d'un

⁴¹³ *Ibid*, article 4 §3.

⁴¹⁴ *Ibid*, nouvel article 11 § 5bis.

⁴¹⁵ *Ibid*, nouvel article 18 ter « Formation ».

⁴¹⁶ *Ibid*, nouvel article 19 ter « Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains ».

⁴¹⁷ Règlement (UE) 2024/1307 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (UE) 2021/1232 relatif à une dérogation temporaire à certaines dispositions de la directive 2002/58/CE en ce qui concerne l'utilisation de technologies par les fournisseurs de services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation pour le traitement de données à caractère personnel et d'autres données aux fins de la lutte contre les abus sexuels commis contre des enfants en ligne, JO L, 2024/1307, 14.5.2024, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu>.

million en 2010 à plus de 36 millions en 2023. Les nouvelles règles proposées prévoient des obligations claires pour les fournisseurs de services d'hébergement ou de services de communications interpersonnelles en matière de détection, de signalement, de suppression et de blocage de l'accès aux matériels relatifs aux abus sexuels commis sur des enfants dans le cadre de leurs services. Ils devront faire une évaluation des risques que leurs services fassent l'objet d'une utilisation abusive et proposer des mesures d'atténuation de ces risques. La « CSAM Regulation » définit également des responsabilités précises en matière de prévention, de poursuites et de protection pour les autorités nationales à désigner par chaque État membre. Il est également prévu de créer un nouveau centre indépendant de l'UE chargé des questions d'abus sexuels sur les enfants.

Cette réglementation est toutefois vivement critiquée en raison de ses implications sur la vie privée, la sécurité numérique et les droits fondamentaux.⁴¹⁸

S'ajoute à cela le **règlement sur les services numériques (« Digital Services Act »)**⁴¹⁹, qui est entré en vigueur le 25 août 2023, et qui vise à apporter une meilleure protection des internautes contre les contenus illicites, dangereux et préjudiciables. Le « Digital Services Act » (DSA) permettra également de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains, car il s'applique à toutes activités illégales en ligne impliquant une menace pour la vie ou la sécurité d'une ou plusieurs personnes, y compris la traite des êtres humains, comme indiqué dans le considérant n°56. Le DSA aura ainsi également un impact positif sur la lutte contre la traite des êtres humains parmi les enfants, en réglementant les responsabilités des plateformes en ligne et autres intermédiaires numériques utilisés abusivement par les auteurs de traite et d'autres activités illégales.

Plus particulièrement, le DSA met un accent sur la protection des enfants à travers un ensemble de mesures, notamment les articles 9 et 10, qui permettent d'ordonner

⁴¹⁸ Voir : *Joint statement of scientists and researchers on EU's proposed Child Sexual Abuse Regulation*, 4 July 2023, disponible sur <https://edri.org/> ; European Parliament, EPRS, Study "Proposal for a regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse - Complementary impact assessment", avril 2023, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu> ; Open letter by 134 civil society organisations and professional bodies, "European Commission: uphold privacy, security and free expression by withdrawing new law", juin 2022, disponible sur <https://edri.org>; European Data Protection Board and European Data Protection Supervisor, *Joint Opinion 04/2022 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse*, juillet 2022, disponible sur <https://www.edpb.europa.eu>.

⁴¹⁹ Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), JO L 277 du 27 octobre 2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

des injonctions d'agir contre des contenus illicites et de fournir des informations. Ces dispositions fixent les conditions générales de telles injonctions, tout en renvoyant à la législation nationale pour leur mise en œuvre. Par ailleurs, l'article 18 impose aux services d'hébergement de signaler aux autorités compétentes tout soupçon d'infraction pénale présentant une menace pour la vie ou la sécurité d'une ou de plusieurs personnes, donc y compris la traite des enfants. L'article 28 relatif à la protection des mineurs en ligne oblige les fournisseurs de plateformes en ligne accessibles aux mineurs à mettre en place des mesures garantissant un niveau élevé de protection de la vie privée, de sûreté et de sécurité des mineurs sur leur service. Finalement, les dispositions du DSA incluent également l'obligation, pour les très grandes plateformes en ligne et les très grands moteurs de recherche,⁴²⁰ d'identifier, d'analyser et d'évaluer avec diligence les risques systémiques liés à la conception ou au fonctionnement de leur service (« *risk assessment* ») (art. 34), et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation adaptées aux risques systémiques identifiés (art. 35). Ainsi, le DSA peut avoir un impact positif en matière de prévention, de détection et de poursuites des cas potentiels de traite des êtres humains parmi les enfants.

De plus, il faut mentionner le Plan d'action pour la protection des enfants contre la criminalité, annoncé dans le cadre de la stratégie ProtectEU, qui sera présenté d'ici 2027. Il adoptera une approche centrée sur l'enfant, abordant les menaces en ligne et hors ligne, et couvrira un large éventail de crimes, notamment les abus sexuels, la radicalisation, la traite des êtres humains.

En attendant la finalisation du cadre juridique au niveau de l'Union européenne et la transposition nationale de ces textes, le rapporteur regrette toutefois de constater un manque d'initiatives législatives et politiques au niveau national, qui auraient un impact positif sur la prévention, la détection et la lutte contre la traite des enfants.

Dans ce contexte, le rapporteur tient à mentionner **le PAN « Droits des enfants »** couvrant les périodes 2022-2026. Dans son 4^e rapport, le rapporteur avait regretté que la traite n'y soit pas abordée de manière plus générale et transversale afin de viser tous les enfants se trouvant sur le territoire luxembourgeois. Le rapporteur avait souligné dans ce contexte **qu'un focus plus important devrait être mis sur la traite des enfants, que ce soit en matière de prévention et de sensibilisation ou de détection et d'identification**, et avait invité le gouvernement à y remédier dans le cadre d'une prochaine mise à jour du PAN. Selon les informations à disposition du rapporteur, une évaluation de ce PAN aura lieu en 2026 et dans ce contexte, le

⁴²⁰ Il s'agit de plateformes en ligne et de moteurs de recherche en ligne qui ont un nombre mensuel moyen de destinataires actifs du service dans l'Union égal ou supérieur à 45 millions (art. 33).

MENJE prévoit de mener une démarche participative et concertée visant à recueillir les avis et recommandations des principaux acteurs concernés. Le rapporteur suivra ce processus d'évaluation et prévoit de contribuer aux discussions y relatives, en mettant un accent particulier sur l'importance d'intégrer des mesures concrètes visant à prévenir et à lutter contre la traite des enfants lors d'une prochaine mise à jour de ce PAN.

Bilan 2014-2024

- **Manque de proactivité** : Dès le début de son mandat, le rapporteur a 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. L'adoption d'une approche proactive et des ressources et moyens supplémentaires sont nécessaires afin de prévenir la traite des êtres humains parmi les enfants, de décourager la future demande et de détecter les victimes potentielles.
- **Formation des professionnels** : Malgré les appels répétés du rapporteur, il n'existe toujours pas de formation obligatoire en matière de traite pour l'ensemble des professionnels intervenant auprès des enfants.
- **Sensibilisation des enfants** : En dépit des multiples appels du rapporteur, aucunes actions de sensibilisation visant spécifiquement les enfants et les adolescents, leurs parents ainsi que les professionnels de l'éducation, et n'ont été mises en place à ce jour.
- **Aucune recherche scientifique** : Le rapporteur doit aussi constater qu'aucune avancée notable ne peut être observée concernant la recherche scientifique dans le domaine de la traite des êtres humains, y inclus la traite des enfants.

H. Les différentes formes d'exploitation

La traite des êtres humains a de nombreux visages, les situations des victimes pouvant varier considérablement d'un cas à l'autre. De nouvelles formes d'exploitation surgissent régulièrement, surtout avec le progrès technologique constant. La doctrine belge décrit la traite de manière adéquate comme une « hydre » à plusieurs têtes.⁴²¹

⁴²¹ Charles-Éric Clesse, *Traite et trafic des êtres humains*, Larcier, 2023, pp. 109 et 473.

Pour que les mesures prises pour lutter contre la traite des êtres humains soient efficaces, il convient de tenir compte des spécificités des formes d'exploitation et des victimes et adapter la réponse en conséquence. Le présent chapitre passe en revue ces spécificités, les obstacles éventuels et les mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour endiguer le fléau de la traite.⁴²²

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il y a lieu de rappeler brièvement la définition applicable au Luxembourg. On parle généralement de traite des êtres humains lorsqu'une personne est p.ex. recrutée, hébergée et/ou transportée par une autre personne en vue d'une exploitation.⁴²³ Le consentement éventuel de la victime ne joue aucun rôle dans ce contexte : il ne libère pas les auteurs de leur responsabilité pénale et ne peut pas non plus constituer une circonstance atténuante.⁴²⁴ Alors que la directive de l'UE sur la traite des êtres humains adopte une définition non-exhaustive des différents types d'exploitation,⁴²⁵ le Code pénal luxembourgeois limite la traite à cinq catégories principales : l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail, l'exploitation de la mendicité, l'exploitation de la criminalité forcée, l'exploitation en vue de prélever des organes ou tissus et la vente d'enfants. Trois autres types d'exploitation devront prochainement être pénalisés : l'exploitation de la gestation pour autrui, du mariage forcé et de l'adoption illégale.⁴²⁶

1. L'exploitation sexuelle

a. Une forme de traite régulièrement poursuivie et sanctionnée au Luxembourg

Au Luxembourg, le Code pénal sanctionne la traite en vue d'une exploitation sexuelle, c'est-à-dire le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne ou de passer voire transférer le contrôle sur elle, en vue de la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression

⁴²² Pour une analyse plus détaillée de l'infraction de la traite des êtres humains et ses aspects juridiques, voir la IV^e partie du 4^e rapport sur la traite, p. 144, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>. Pour une analyse plus détaillée de certaines problématiques soulevées dans le présent chapitre, voir les chapitres spécifiquement dédiés à ces sujets.

⁴²³ Articles 382-1 à 382-3 du Code pénal.

⁴²⁴ À noter qu'au niveau international et européen, ce principe s'applique uniquement aux mineurs tandis que pour les adultes les autorités répressives doivent généralement prouver qu'il y a eu une forme de contrainte qui a anéanti le consentement de la victime.

⁴²⁵ Article 2 para 3 de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴²⁶ *Ibid.*

ou d'atteintes sexuelles. Cette définition permet, du moins en théorie, de sanctionner tout une panoplie de comportements liés à une exploitation à connotation sexuelle.

L'exploitation sexuelle reste parmi les formes de traite des êtres humains la plus fréquemment détectée et poursuivie au Luxembourg.⁴²⁷ Entre 2013 et 2024, la Police a rapporté 60 affaires d'exploitation sexuelle, dont 37 sont encore en cours ou dont l'état d'avancement est inconnu, 6 affaires ont été classées et 17 ont fait l'objet de jugements.⁴²⁸ Au niveau des juridictions, 19 décisions définitives retenant cette forme de traite ont été rendues entre 2013 et 2024.

Outre le fait que l'exploitation sexuelle est généralement très répandue, cela peut aussi être expliquée par le fait qu'au Luxembourg, les éléments constitutifs de l'exploitation sexuelle sont similaires à celles de l'infraction du proxénétisme et de celle d'entretenir une maison de débauche, qui sont régulièrement poursuivies au Luxembourg. De plus, l'incrimination initiale de la traite des êtres humains, introduite pour la première fois dans le Code pénal luxembourgeois en 1999, visait à renforcer les mesures contre l'exploitation sexuelle des femmes et des filles, notamment dans un contexte de prostitution.⁴²⁹

Au Luxembourg, les victimes de l'exploitation sexuelle sont quasi-exclusivement détectées dans un contexte de prostitution. Elles sont souvent contrôlées par leurs exploiters (p.ex. remise d'argent, rapports sur les prestations, accompagnement par des gardes), n'ont peu ou pas de choix dans la sélection des clients ni en ce qui concerne la fixation des tarifs, doivent être disponibles et générer un minimum de profits. Souvent, elles doivent remettre une grande partie (p.ex. 50%) des gains pour payer leur hébergement ou des « dettes » envers leurs exploiters.

Le rapporteur constate que depuis 2013, seules les formes plus « traditionnelles » de la prostitution, voire d'exploitation sexuelle, ont été détectées et poursuivies, à savoir l'exploitation de la prostitution dans des appartements, la rue, des lieux de débauche, des cabarets ou dans le cadre de « services » de type

⁴²⁷ Ce n'est que récemment que le nombre d'affaires enregistrées par la police pour exploitation par le travail a dépassé celui de l'exploitation sexuelle, ce qui s'explique entre autres par une meilleure prise de conscience et des efforts de détection renforcés de la part des autorités.

⁴²⁸ En cours ou état inconnu : 6 lieux débauche, 3 appartement, 5 rue, 3 autre ; Classées : 1 lieu débauche, 5 appartement ; Jugements : 6 lieux débauche, 3 appartements, 5 rue, 3 autre.

⁴²⁹ Loi du 31 mai 1999 visant à renforcer les mesures contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, disponible sur <https://legilux.public.lu/>. Les autres formes d'exploitation ont été introduites en 2009 dans le Code pénal luxembourgeois par la loi du 13 mars 2009 relative à la traite des êtres humains, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

Escort.⁴³⁰ Alors que ce constat est en phase avec la situation dans les autres pays européens, **le rapporteur estime qu'une attention particulière devrait être accordée notamment aux nouvelles technologies**⁴³¹ qui peuvent faciliter davantage l'exploitation sexuelle dans des situations de plus en plus diverses : il peut notamment s'agir de pratiques de vidéos préenregistrées, de webcams en direct et d'applications de chat vidéo prépayées. Ainsi, selon le GRETA, plusieurs pays auraient constaté une croissance de ces pratiques, y compris le recours à des applications pour contrôler les victimes.⁴³² **Le rapporteur s'interroge dans ce contexte si l'incrimination du « proxénétisme » et la définition de la prostitution adoptée par la jurisprudence luxembourgeoise ne devrait pas également couvrir des activités en ligne.**⁴³³ Il invite les acteurs concernés à mener des réflexions dans ce sens et, le cas échéant, de faire des efforts supplémentaires et de se doter des outils requis pour détecter et poursuivre ces situation d'exploitation.

Le rapporteur constate d'ailleurs que **des enfants et jeunes victimes** de cette forme de traite n'ont pas encore été détectés au Luxembourg.⁴³⁴ Les autorités expliquent ce constat par le fait qu'il n'y a pas de dénonciations ou de plaintes de la part des victimes. Au vu de l'évolution rapide des nouvelles technologies et les risques qu'elles posent pour cette partie particulièrement vulnérable de la population, le rapporteur se doit toutefois de s'interroger si les efforts de détection sont adéquats

⁴³⁰ Pour plus d'informations par rapport aux situations concrètes pouvant être considérées comme une exploitation sexuelle, voir la [IVe partie, Chapitre A](#), sur la réponse pénale ci-dessous. Pour une analyse plus détaillée, voir pp. 146 et suivantes du *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴³¹ Voir notamment le *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 129 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴³² GRETA, *La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies, Résumé et recommandations*, 2022, p. 8, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁴³³ Selon la jurisprudence luxembourgeoise, la définition du terme « prostitution » doit s'entendre dans son sens usuel et elle n'implique pas nécessairement l'existence de relations sexuelles : il s'agit d'employer son corps, moyennant une rémunération qui peut se référer à tout avantage matériel consenti, à la satisfaction des plaisirs du public, quelle que soit la nature des actes de lubricité accomplis. Il y a prostitution quelle que soit l'activité à laquelle on se livre du moment que celle-ci a un rapport avec le plaisir sexuel. Voir notamment CA, [356/19](#) du 22 octobre 2019, p. 8 ; TAL, n°[1990/2023](#) du 19 octobre 2024, p.13. Voir aussi le rapport « Pornocriminalité » du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes en France, 2023, disponible sur <https://www.vie-publique.fr/>. Pour une analyse des effets de la distinction malheureuse entre prostitution traditionnelle et prostitution en ligne (p.ex. *webcamming*), voir Salomé Lannier, *Excluding Online Sex Work in a Neo-Abolitionist State : Prostitution According to the French Cour de Cassation*, AG About Gender, International Journal of Gender Studies, 2024, disponible sur <https://orbilu.uni.lu/>.

⁴³⁴ Pour plus d'informations y relatives, voir le [chapitre G](#) sur la traite des enfants ci-dessus.

pour détecter ces types d'exploitation. Il renvoie dans ce contexte à la recommandation du rapporteur français : « *La majorité des situations de prostitution des mineurs est mal connue ou ne conduit pas à une plainte, notamment en raison de l'utilisation croissante des réseaux sociaux et des contacts par Internet. Il est donc nécessaire d'aller au-devant des victimes en augmentant les actions visant à « aller-vers », tant dans la rue que sur Internet. À cet égard, il convient de développer des « maraudes-mixtes » réunissant l'aide sociale à l'enfance (...) et des associations de terrain dans les lieux de prostitution connus pour accueillir ce genre de phénomène : les bidonvilles, les squats, les bois, les gares, ainsi que les réseaux sociaux* ». ⁴³⁵ **Une approche réactive reposant avant tout sur la dénonciation de la part de la victime même est en tout état de cause inadéquate. Les efforts de détection doivent être adaptés en fonction des différentes formes d'exploitation et situations des victimes. Il en va de même en ce qui concerne certaines autres caractéristiques qui peuvent faire en sorte que les personnes se retrouvent dans des situations plus vulnérables et difficiles à détecter, comme par exemple une situation de handicap.**

Il s'y ajoute que les **nouvelles formes de traite** mentionnées dorénavant explicitement par la directive de l'UE 2024/1712 sur la traite, plus précisément le mariage forcé ou l'exploitation de la gestation pour autrui, peuvent également constituer des atteintes sexuelles et devraient dès lors être déjà réprimées au Luxembourg dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. Or, aucune affaire y relative n'a été rapportée au rapporteur. Il n'est pas clair si ces formes de traite n'existent pas au Luxembourg, si elles sont difficiles à détecter et à prouver ou si les autorités, comme en France, estiment que p.ex. le mariage forcé n'est pas considéré comme une forme d'exploitation dans le contexte de la traite. ⁴³⁶

L'incrimination explicite de ces formes d'exploitation mettra donc à tout le moins fin à toute ambiguïté éventuelle à cet égard – sachant toutefois que la transposition devra répondre aux nombreuses questions qui se posent par rapport à la mise en œuvre pratique de ces dispositions. ⁴³⁷

⁴³⁵ CNCDH, *Avis sur la prévention et la lutte contre la prostitution, la traite à des fins d'exploitation sexuelle des mineurs*, 15 avril 2021, p. 6, disponible sur <https://www.cncdh.fr/>.

⁴³⁶ Cour de cassation, 11 mai 2023, n° 22-85.425, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁴³⁷ Voir le [point 5](#) ci-dessous. Voir aussi Salomé Lannier et Victoria Wozniak-Cole, *The 2024 revision of the Anti-Trafficking Directive 2011/36/EU: A comprehensive update?*, disponible sur <https://www.uitgeverijparis.nl/>.

b. Consacrer une attention particulière aux inégalités structurelles

La traite est une infraction qui affecte de manière disproportionnée certaines parties de la population. Cela est d'autant plus visible en matière d'exploitation sexuelle où les **victimes détectées et identifiées sont quasi-exclusivement des femmes** et les auteurs sont majoritairement des hommes.⁴³⁸ Ce constat a été confirmé dans tous les rapports précédents du rapporteur et correspond également aux statistiques recueillies au niveau européen.⁴³⁹ Il convient dans ce contexte également de noter que les affaires où des femmes ont été les auteures uniques sont rares : en général elles commettent les infractions ensemble avec des auteurs masculins (soit leur partenaire, soit dans le cadre d'un cabaret en tant que co-auteur ou complice). Jusqu'à présent, les femmes condamnées pour traite des êtres humains se prostituaient d'ailleurs quasiment toujours elles-aussi, se trouvaient dans des situations précaires et étaient souvent exposées à des agressions physiques ou psychiques de la part du coauteur. Se pose dès lors la question de savoir dans quelle mesure une analyse a été faite par les autorités compétentes pour déterminer si ces femmes n'étaient pas éventuellement des victimes d'une exploitation ou d'autres types de violences.⁴⁴⁰

Comme déjà mentionné ci-dessus, la prostitution est jusqu'à présent la seule forme d'exploitation sexuelle détectée et poursuivie au Luxembourg. La **prostitution elle-même peut être qualifiée comme « une pratique d'inégalité. Dans nos sociétés, les représentations patriarcales, où les hommes ont le droit de contrôler le corps et la sexualité des femmes, sont toujours très présentes. (...) [Les personnes prostituées] sont souvent victimes, avant même leur entrée dans la prostitution, de différentes inégalités systémiques telles que l'origine autochtone, l'ethnie, la pauvreté, l'âge, les handicaps et/ou le statut d'immigrant qui les fragilisent et les mettent dans une position d'infériorité rendant ainsi toute liberté de choix illusoire »**.⁴⁴¹ L'analyse de la jurisprudence récente en matière de proxénétisme et de traite

⁴³⁸ Il faut toutefois noter que ni les statistiques policières ni les statistiques des autorités judiciaires ne fournissent des informations quant à l'identité de genre. Le genre serait avant tout déterminé en fonction de ce qui figure sur les documents d'identification et/ou les récits des personnes concernées.

⁴³⁹ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 19 décembre 2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁴⁰ Le rapporteur y reviendra plus en détail sous le [Point 4](#) sur l'exploitation de la criminalité forcée et le principe de non-sanction des victimes de traite.

⁴⁴¹ CCDH, Avis sur la prostitution et la projet de loi 7008, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>. Voir aussi CEDAW, *Recommandation générale n°38 (2020) sur la traite des femmes et des filles dans le*

confirme que ces constats sont toujours valables à l'heure actuelle.⁴⁴² Cette inégalité structurelle contribue à la normalisation de la sexualisation du corps féminin et à la pérennité de la demande, ce qui accroît de manière significative les risques d'exploitation. Elle fait aussi en sorte que les personnes exploitées ne se considèrent souvent pas comme des victimes et n'exercent pas leurs droits (p.ex. pour demander une indemnisation ou la protection et soutien).⁴⁴³ S'il ne faut certes pas minimiser l'exploitation sexuelle des victimes qui ne sont pas de sexe féminin, il est indispensable de tenir compte de cette réalité afin d'adapter la réponse tant au niveau de la prévention qu'au niveau de la détection et de la prise en charge des victimes.

D'une manière plus générale, il est nécessaire de **se doter d'une réelle approche basée sur le genre**, ainsi que l'a récemment rappelé le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) de l'ONU dans ses observations finales adressées au Luxembourg en 2025.⁴⁴⁴ Cela commence par la collecte de données désagrégées, le renforcement des capacités et de la lutte contre les biais et stéréotypes, des interventions basées sur les besoins des populations insuffisamment desservies et le renforcement des efforts de sensibilisation et d'éducation.⁴⁴⁵ Il convient de prévoir une approche adaptée à la diversité des profils des victimes, sachant qu'il n'y a pas de victime « idéale » ou un seul profil-type. À titre d'exemple, il se peut p.ex. que les personnes de sexe masculin sont plus difficiles à détecter à cause d'un rejet global éventuel du statut de victime lié à des représentations sociales problématiques.⁴⁴⁶ Enfin, le rapporteur se rallie au constat du CEDAW qui regrette qu'il « *n'y a pas de formation obligatoire pour les juges sur la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes et que le renforcement des*

contexte des migrations internationales, 20 novembre 2020, p. 30, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁴⁴² Voir la [Ive Partie, Chapitre A](#), ci-dessous, ainsi que le chapitre « Réponse pénale » du 4^e rapport, p. 144 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁴³ OSCE, *Applying gender-sensitive approaches in combating trafficking in human beings*, 2021, p. 35, disponible sur <https://www.osce.org/>.

⁴⁴⁴ CEDAW, *Observations finales concernant le huitième rapport périodique du Luxembourg*, 28 février 2025, p. 4, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁴⁴⁵ OSCE, *Applying gender-sensitive approaches in combating trafficking in human beings*, 2021, p. 51, disponible sur <https://www.osce.org/>.

⁴⁴⁶ *Ibid*, p. 35 : « *le refus d'assistance peut s'expliquer par un rejet global du statut de victime, lié à des représentations sociales telles que le rôle de pourvoyeur masculin, la culpabilité, la honte, la stigmatisation sociale et l'idée selon laquelle la masculinité serait incompatible avec la condition de victime* » (traduction libre).

capacités du secteur de la justice ne porte que sur la violence domestique ». ⁴⁴⁷ Le rapporteur constate et regrette particulièrement que le budget alloué au Ministère en charge de la coordination des mesures pour promouvoir l'égalité ainsi que des services d'assistance pour les victimes de la traite, ne correspond qu'à 0,11 % du budget total de l'État. ⁴⁴⁸

Le rapporteur rappelle pour le surplus ses recommandations formulées déjà en 2017 : il faudra **réduire la demande, veiller à une meilleure mise en œuvre de la législation existante, mettre en place des structures d'appui et élaborer une stratégie d'EXIT efficace et développer des programmes d'éducation sexuelle et affective, ainsi qu'une éducation au respect de la personne et à la reconnaissance de l'égalité de droit et de fait**. ⁴⁴⁹ Il n'a pas pu constater des évolutions notables dans ce sens.

En ce qui concerne plus spécifiquement la **réduction de la demande via la pénalisation des personnes (privées ou morales) qui utilisent les services** d'une victime d'exploitation, le rapporteur tient à souligner que la directive la rend dorénavant obligatoire pour toute forme de traite. Si la pénalisation des clients de la prostitution semble d'une manière générale trouver de plus en plus de soutien et a été déclaré conforme à la CEDH dans un arrêt récent de la CourEDH, ⁴⁵⁰ il y a lieu de noter qu'elle fait aussi l'objet de critiques. Des études et expériences à l'étranger auraient démontré que la pénalisation de tous les clients risque aussi de nuire aux personnes qu'il vise à protéger : les personnes prostituées. ⁴⁵¹ Des critiques similaires sont toutefois aussi formulées contre les modèles de la légalisation et de la décriminalisation de la prostitution. ⁴⁵² Au Luxembourg, la pénalisation des clients

⁴⁴⁷ CEDAW, *Observations finales concernant le huitième rapport périodique du Luxembourg*, 28 février 2025, para 30, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁴⁴⁸ Isabelle Schmoetten, *Fric fir de Feminismus*, 21 octobre 2025, Fräie Mikro sur Radio 100,7, disponible sur <https://100komma7.lu/> ; STATEC, *De Budget 2025*, disponible sur <https://budget.public.lu/>.

⁴⁴⁹ Pour plus d'informations y relatives, voir aussi CCDH, *Rapport parallèle au CEDAW*, 2 avril 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁵⁰ CourEDH, *Affaire M.A. et autres c. France*, 25 juillet 2024, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

⁴⁵¹ Salomé Lannier et Victoria Wozniak-Cole, *The 2024 revision of the Anti-Trafficking Directive 2011/36/EU: A comprehensive update?*, disponible sur <https://www.uitgeverijparis.nl/> ; Sonja Dolinsek, *Kritik, Texte und Forschung zum sog. « Nordischen Modell »*, 1 Mai 2025, disponible sur <https://prostitutionspolitik.net/> ; Forum, *Sexarbeit in Luxemburg*, N°446, novembre 2025, disponible sur <https://www.forum.lu/>.

⁴⁵² Parlement européen, *Résolution du 14 septembre 2023 sur la réglementation de la prostitution dans l'UE : implications transfrontières et incidence sur l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits des femmes*, disponible sur <https://www.sciencedirect.com/> ; S. Seo-Young Cho, A. Dreher

se limite à ceux qui savent ou devraient savoir qu'il s'agissait d'une victime d'exploitation. Ce modèle ne semble généralement pas être remis en question, à l'exception de certains acteurs de terrain qui plaident d'une manière générale pour plus de droits et une régularisation de la situation des personnes prostituées.⁴⁵³ Le rapporteur, notamment dans le cadre de sa mission d'Institution nationale des droits humains, a estimé que le régime actuel présente des lacunes dans la mesure où il rend la pénalisation des clients quasiment impossible.⁴⁵⁴ La multitude et la complexité des hypothèses envisagées et l'incohérence des sanctions et des exceptions proposées dans la loi, constituent un frein à la mise en application de la loi. Aucune suite n'a été réservée à sa recommandation d'intensifier les efforts de prévention pour assurer une action plus dissuasive et de réfléchir à d'éventuelles modifications législatives.

Par ailleurs, vu que la précarisation est une des causes qui peuvent rendre les personnes particulièrement vulnérables à la traite des êtres humains, il peut s'avérer opportun de **s'interroger si le cadre légal actuel relatif à la prostitution fournit suffisamment de garanties aux personnes prostituées**. Il est crucial de tenir compte de leur situation et de minimiser le risque de devenir victime de la traite, p.ex. en prenant des mesures pour réduire leur précarité. Il peut s'agir de mesures générales préconisées depuis de longue date par le rapporteur telles que l'octroi de titres de séjour, un meilleur accès au marché de travail et à la sécurité sociale et l'accès aux mesures de protection indépendamment de l'existence d'une enquête pénale. Le rapporteur renvoie dans ce contexte aussi aux Observations finales du CEDAW qui recommande au Luxembourg, dans le contexte de la lutte contre la traite, de « *dépénaliser tous les aspects du travail du sexe, de veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées à l'exécution du plan d'action relatif à la prostitution, notamment à la prise de mesures visant à réduire la demande, d'élaborer de nouveaux programmes d'aide aux femmes qui souhaitent sortir de la prostitution et de revoir l'appui apporté à ces femmes, pour garantir des taux de réussite plus élevés* ». ⁴⁵⁵ Des réflexions plus approfondies en étroite concertation avec les acteurs de terrain et les personnes concernées s'imposent pour déterminer toutes les mesures requises.

et E. Neumayer, *Does legalized prostitution increase human trafficking ?*, 2013, World Development Vol. 41, pp. 67-82, disponible sur <https://www.sciencedirect.com/> ; Tagesschau, *Warken spricht sich für Sexkaufverbot aus*, 6 novembre 2025, disponible sur <https://www.tagesschau.de/>.

⁴⁵³ Forum, *Sexarbeit in Luxemburg*, N°446, novembre 2025, disponible sur <https://www.forum.lu/>.

⁴⁵⁴ CCDH, *2^e rapport sur la traite*, pp. 20 et 78-79, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁵⁵ CEDAW, *Observations finales concernant le huitième rapport périodique du Luxembourg*, 28 février 2025, p. 11, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

c. Éviter des raisonnements culpabilisants et la pénalisation de victimes potentielles

Une autre conséquence de l'inégalité structurelle abordée ci-dessus est une incompréhension de l'impact psychologique de la traite sur les victimes ainsi que le risque de culpabilisation et de pénalisation des femmes, même en cas de violences commises à leur encontre.

Dans ses 3^e et 4^e rapports,⁴⁵⁶ le rapporteur s'était montré préoccupé par le **langage et les raisonnements relatifs aux victimes d'une exploitation sexuelle et à leur situation de vulnérabilité** figurant dans certains jugements nationaux. Il a mis en garde contre une approche qui n'est pas basée sur le genre et les inégalités structurelles, et qui ne tient pas suffisamment compte de la vulnérabilité des victimes et des effets psychologiques d'une exploitation sexuelle, surtout lorsqu'il s'agit d'apprécier la crédibilité des victimes. Il y a un risque que les jugements contribuent aux ou perpétuent involontairement les violences auxquelles les victimes ont été exposées, notamment en tirant des conclusions hâtives de leur comportement.⁴⁵⁷ Cela peut aussi entraîner une victimisation secondaire. À titre d'exemple, l'abus d'une situation de vulnérabilité, qui peut constituer une circonstance aggravante, est interprété de manière contradictoire et incohérente par les juges, en défaveur des victimes de la traite d'une exploitation sexuelle, remettant parfois en cause leur vécu et leur crédibilité.⁴⁵⁸ Cela est d'autant plus frappant alors qu'en matière d'exploitation par le travail, les juges ne rencontrent pas les mêmes difficultés pour reconnaître l'abus d'une situation particulièrement vulnérable.⁴⁵⁹ De plus, lorsque les victimes introduisent des demandes d'indemnisation, elles sont confrontées à des refus d'une prise en compte adéquate des dommages moraux subis.⁴⁶⁰

Le rapporteur avait dans ce contexte **invité le gouvernement et le parlement à réfléchir sur une éventuelle modification de la législation luxembourgeoise et, en attendant, à renforcer les offres de formation et de sensibilisation des**

⁴⁵⁶ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 149, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 88, 92 et 95-100, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁵⁷ *Ibid*, pp. 159 et suivantes ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020 des êtres humains au Luxembourg*, pp. 88 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁵⁸ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 159 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁵⁹ *Ibid*, pp. 162 et suivantes.

⁴⁶⁰ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 179, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>. Voir aussi CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2017-2018*, p. 76, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

magistrats siégeant en matière de traite. Aucune suite en ce sens n'a été communiquée au rapporteur.

Ces formations devraient aussi porter sur le **principe de non-punition des victimes de traite**,⁴⁶¹ qui ne semble pas être systématiquement et adéquatement appliqué au niveau national. Comme déjà mentionné ci-dessus, le rapporteur a pu constater que les femmes condamnées pour des faits de traite en matière d'exploitation sexuelle ne sont que rarement les auteures principales ou uniques. Dans de nombreuses affaires d'exploitation sexuelle, il s'agit de femmes qui se prostituaient elles-aussi dans des situations précaires, sous le contrôle de leur (ex-)partenaire et en partageant leurs profits avec ce dernier. Même dans les affaires impliquant une seule femme en tant qu'auteure unique, il y a habituellement eu d'autres personnes, en général de sexe masculin, qui ont profité d'une manière ou d'une autre de leurs activités et/ou qui ont exercé une influence sur elle (p.ex. violences physiques ou morales). Dans la quasi-totalité des cas, ces femmes n'ont pas été considérées comme des victimes présumées ou potentielles, mais comme des (co-)auteures. Si les juges, sur base des enquêtes de la Police et du Parquet, sont les seuls à pouvoir apprécier si ces personnes pourraient éventuellement être considérées comme des victimes potentielles,⁴⁶² le rapporteur estime qu'il n'est pas toujours clair dans quelle mesure et avec quelle rigueur cette appréciation est faite. Des évaluations ou réflexions y relatives ne figurent jamais dans les jugements. Or, le droit européen des droits humains oblige les enquêteurs et les juges d'apprécier si les personnes, qui se trouvent dans de telles situations, ne sont pas elles-mêmes victimes d'une forme d'exploitation et pourraient de ce fait être protégées et bénéficier du principe de non-sanction lorsqu'elles y ont été contraintes.⁴⁶³ Le rapporteur souligne par ailleurs que l'article 2-2 de la directive de l'UE sur la traite précise que le fait de ne pas avoir « *d'autre choix véritable ou acceptable que de se soumettre à [l']abus* » doit être considéré comme une situation de vulnérabilité.⁴⁶⁴

Dans son rapport précédent, le rapporteur s'était notamment montré fortement préoccupé par le raisonnement suivant figurant dans un arrêt de la Cour d'appel :

⁴⁶¹ *Ibid*, pp. 100 et suivantes.

⁴⁶² À noter que le principe de non-punition n'est pas un droit absolu, c'est-à-dire les autorités peuvent et doivent faire une appréciation pour déterminer s'il peut trouver application. Voir le *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022* et la jurisprudence de la CourEDH y relative, pp. 99 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁶³ CourEDH, *Affaire V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni*, 16 février 2021, para 162, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

⁴⁶⁴ Directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

« [l]e fait de recevoir des coups [de son partenaire], avec lequel [la prévenue] vit en couple, ne constitue pas une menace irrésistible ».⁴⁶⁵ La Cour a ensuite estimé que si la femme « a exécuté les ordres [de son partenaire], elle n'a pas agi sous la contrainte morale, mais parce qu'elle était en couple avec lui et « qu'elle avait besoin de recevoir de l'amour » (déclaration faite par [elle] devant le juge d'instruction) ». Alors qu'il n'a pas accès aux mêmes informations que les juges et ne veut pas se substituer à ces derniers, le rapporteur ne peut que déplorer ce genre de raisonnement, qui apparaît aussi dans d'autres décisions en la matière,⁴⁶⁶ et qui lui paraît fort problématique d'un point de vue sociétal, psychologique et juridique. Dans le jugement n°1990/2023 du 19 octobre 2023 rendu par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, une femme a été acquittée de l'infraction de traite mais condamnée pour des faits de proxénétisme, malgré le fait que les juges avaient, entre autres, estimé que « la prévenue elle-même peut être qualifiée de victime de la traite des êtres humains, alors qu'elle n'a ni titre de séjour ni revenus, se prostituant comme les autres filles par nécessité économique ».⁴⁶⁷ Elle a été condamnée à 18 mois de prison dont 12 mois ont été assortis d'un sursis. L'article 71-2 alinéa 2 relatif à l'irresponsabilité pénale des victimes de traite n'a pas été pris en compte par les juges.⁴⁶⁸ Enfin, le rapporteur rappelle que d'autres juges avaient considéré que si une auteure est la partenaire d'un auteur de traite, elle ne peut pas en même temps être exploitée par celui-ci en abusant de sa situation de vulnérabilité.⁴⁶⁹ Souvent, la précarité des femmes auteures est seulement considérée comme circonstance atténuante lorsque les juges déterminent les sanctions. Le rapporteur n'a pas pu obtenir de plus amples informations sur des enquêtes ou mesures de protection éventuelles qui auraient été envisagées et/ou prises dans ces affaires par les autorités compétentes. Il a seulement été informé que le Parquet classerait d'une manière générale sans suites pénales les affaires contre une victime de la traite qui

⁴⁶⁵ Cour d'appel, arrêt n° [172/15](#) X du 6 mai 2015, p. 22.

⁴⁶⁶ Voir p.ex. aussi l'arrêt n° [425/16](#) V du 12 juillet 2016.

⁴⁶⁷ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, n° [1990/2023](#) du 19 octobre 2023, p. 19. Le tribunal a également estimé qu'elle n'avait ni hébergé ni recruté les prostituées, et qu'il n'était pas prouvé qu'elle avait la même intention criminelle que la « personne 17) » et qu'elle voulait concourir à l'exploitation d'autres prostituées.

⁴⁶⁸ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, n° [1074/2022](#) du 31 mars 2022.

⁴⁶⁹ Tribunal d'arrondissement de Diekirch, n° [357/2020](#) du 13 août 2020 : la circonstance aggravante de l'abus d'une situation particulièrement vulnérable « ne s'applique à l'évidence pas à [la victime présumée n°2] qui était au moment des faits la compagne [du prévenu n°1] ».

a été identifiée.⁴⁷⁰ Le rapporteur y reviendra ci-dessous dans le chapitre « criminalité forcée ».

Le rapporteur tient à rappeler que selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, les États doivent **veiller aux mesures préventives et protectrices ainsi qu'à l'effectivité de l'enquête et des poursuites** en cas de violences sexuelles et sexistes, y compris les jugements rendus par les cours et tribunaux.⁴⁷¹ **Le rapporteur rappelle dès lors encore une fois que la lutte contre les stéréotypes et raisonnements sexistes doit s'appliquer de manière transversale et être mise en œuvre par toute personne – y compris par celles qui sont impliquées directement dans la lutte contre les violences sexuelles dans le contexte de la traite des êtres humains.**

d. Surmonter les obstacles liés aux moyens à la disposition des enquêteurs

Alors qu'il s'agit d'une des formes de traite des êtres humains la plus détectée et poursuivie au Luxembourg, il y a de nombreuses situations qui restent invisibles notamment parce que les enquêteurs n'ont pas les moyens requis pour détecter les victimes, recueillir suffisamment de preuves et poursuivre les auteurs.

Il est donc crucial de revoir les outils à la disposition des enquêteurs et de remédier aux obstacles détectés. Dans le contexte particulier de l'exploitation sexuelle, le rapporteur constate depuis 2019 que, selon la Police et le Parquet, une modification de l'article 11(4) du Code de procédure pénale par la loi du 28 février 2018 a eu pour effet d'entraver leur travail sur le terrain en ce qu'elle limite les possibilités de faire

⁴⁷⁰ Voir, dans ce sens, aussi le 3^e rapport du GRETA (disponible sur <https://rm.coe.int/>): « Les autorités ont indiqué que dans une majorité des dossiers de traite les victimes sont en infraction avec la loi pour diverses raisons, telles que l'usage des faux papiers ou la non-affiliation à la sécurité sociale. Toutefois, une fois que la personne est identifiée comme victime de la traite, le parquet classe ces affaires. Néanmoins, lorsque la TEH n'est pas retenue par le tribunal, il y a un risque que la personne soit punie pour ces infractions, même si elle avait initialement été identifiée comme victime ».

⁴⁷¹ Voir, p.ex. la jurisprudence récente en matière de violence domestique à l'encontre des femmes : « La Cour est d'avis que, dans le traitement judiciaire du contentieux des violences contre les femmes, il incombe aux instances nationales de tenir compte de la situation de précarité et de vulnérabilité particulière, morale, physique et/ou matérielle de la victime et d'apprécier la situation en conséquence, dans les plus brefs délais », CourEDH, *Affaire Scuderoni c. Italie*, n°6045/24 du 23 septembre 2025, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>. Voir aussi les guides CEDH-KS sur la [violence domestique](#) respectivement l'[égalité des sexes](#).

des contrôles dans des lieux de débauche.⁴⁷² Pour que le Parquet puisse autoriser l'entrée dans ces lieux privés, l'article 11(4) précité exige qu'il existe des indices certains, précis et concordants faisant présumer que des actes de proxénétisme y sont commis. Dans la très grande majorité des cas, cette preuve semble être impossible à apporter. Le rapporteur avait invité le gouvernement à entamer la réévaluation et l'adaptation de cette disposition dans les meilleurs délais, tout en veillant à l'implication des parties prenantes dans ce processus. Selon les informations à la disposition du rapporteur, une réévaluation de cette disposition a été annoncée par le Ministère de la Justice mais n'a pas encore débutée. La pandémie aurait retardé ce projet. Aucune nouvelle information n'a été communiquée au rapporteur.

Face au recours croissant aux nouvelles technologies, **le rapporteur invite le gouvernement et le parlement à outiller les autorités judiciaires afin qu'elles puissent surmonter les difficultés confrontées, notamment en pérennisant voire adaptant certains outils comme le « Webcrawler »**. Selon le gouvernement, *« l'impact des mécanismes mis en œuvre reste limité à une détection réactive plutôt que proactive »*.⁴⁷³ En effet, si ce « Webcrawler » permet *« d'identifier certaines annonces en ligne suspectes, notamment dans le domaine de l'exploitation sexuelle, grâce à un filtrage algorithmique (...) les marges d'action restent réduites »* en l'absence d'outils plus complets ou de cadres juridiques adaptés pour la surveillance proactive de contenus en ligne. De plus, *« les enquêtes menées sous pseudonyme ne s'avèrent pas efficaces dans ce domaine, car elles ne permettent pas d'agir de manière préventive. Toutefois, l'outil « Webcrawler » pourrait à terme évoluer vers une solution de surveillance ciblée des réseaux sociaux, des plateformes de messagerie ou de contenus privés (tels que « OnlyFans »), permettant ainsi de détecter des fausses offres d'emploi ou d'autres formes de manipulation en lien avec le Luxembourg »*.

Bilan 2014-2024

- **Efforts constants de détection des victimes et de poursuites des auteurs** : L'exploitation sexuelle est actuellement la forme de traite la plus

⁴⁷² CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2017-2018*, p. 21, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, p. 50, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁷³ GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 30, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

détectée et poursuivie au Luxembourg. Des sanctions, y compris des fermetures d'établissements, sont régulièrement prononcées. Ce constat se limite à l'exploitation de la prostitution « classique » – d'autres formes d'exploitation sexuelle n'ayant pas encore été détectées en matière de traite.

- **Efforts supplémentaires requis pour détecter certaines exploitations :**
Les nouvelles technologies ouvrent la voie à des pratiques émergentes encore peu prises en compte, tandis que les enfants et jeunes victimes restent invisibles, ce qui interroge sur l'efficacité des dispositifs de détection. L'approche réactive n'a toujours pas été remplacée par une approche proactive.
- **Cadre légal qui complique le travail des enquêteurs :** La modification de l'article 11(4) du Code de procédure pénale en 2018 a limité les contrôles dans les lieux de débauche privés, entravant les moyens de détection et de poursuite des enquêteurs. Bien qu'une réévaluation ait été annoncée, aucune mesure concrète n'a encore été prise.
- **Besoin urgent d'adopter une approche basée sur le genre :** L'exploitation sexuelle impacte de manière disproportionnée les femmes qui constituent la grande majorité des victimes, exploitées majoritairement par des hommes. Étroitement liée à la prostitution, la traite des êtres humains se propage grâce aux inégalités structurelles. La vision binaire des autorités ne permet d'ailleurs pas de faire une évaluation de l'impact sur d'autres personnes. Les efforts d'adopter une approche basée sur le genre et les vulnérabilités ainsi que de réduire la demande n'ont pas encore été renforcés.
- **Besoin urgent de formation et de sensibilisation des professionnels de la justice :** Il semble y avoir une incompréhension persistante de l'impact psychologique d'une exploitation sexuelle et une tendance à culpabiliser ou sanctionner les victimes, même lorsqu'elles subissent des violences. Les jugements nationaux révèlent parfois des raisonnements stéréotypés et incohérents, entraînant parfois une victimisation secondaire et une non-application du principe de non-sanction.

2. Exploitation par le travail

a. Une forme de traite en croissance constante mais difficile à détecter et à poursuivre

L'exploitation par le travail, appelée aussi parfois exploitation commerciale, est définie par le Code pénal comme 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 de l'exploitation par le travail ou des services de cette personne sous la forme de travail ou de services forcés ou obligatoires, de servitudes, d'esclavage ou de pratiques analogues et en général dans des conditions contraires à la dignité humaine. Depuis quelques années, l'exploitation par le travail représente la majorité des dossiers communiqués à la Police en matière de traite. Au niveau européen, cette forme de traite est également de plus en plus détectée.⁴⁷⁴

Le rapporteur note que le nombre d'affaires⁴⁷⁵ dont s'est occupé la Police judiciaire en matière **d'exploitation par le travail, continue à augmenter considérablement** depuis 2020. Entre 2013 et 2020, il y avait en moyenne approximativement 3 affaires par an. Ce chiffre s'élève à 12 affaires par an entre 2021 et 2022 et à 16 par an pour les années 2023 et 2024. Au total, entre 2013 et 2024 il y a eu 89 affaires liées à cette forme d'exploitation, dépassant ainsi les affaires d'exploitation sexuelle qui s'élèvent à 60. Il est estimé que cette croissance des chiffres est surtout liée au fait que les autorités concernées, telles que l'ITM, ont renforcé leurs efforts de détection, et que ces chiffres contiennent également les cas anonymes rapportés par les services d'assistance. Si le rapporteur partage cette appréciation et salue particulièrement les efforts continus de l'ITM et des services d'assistance de renforcer la détection de victimes de traite, il estime qu'il peut aussi y avoir eu une augmentation du nombre de personnes en situation de vulnérabilité ce qui les expose davantage au risque d'exploitation.

Le **secteur le plus représenté au niveau national** est celui de l'HORECA (40 affaires), suivi du secteur de la construction (22), aides domestiques (18), inconnu (6), chauffeurs (2) et agriculture (1). Selon l'ITM, les secteurs actuellement identifiés comme étant à haut risque (e.g. concentration accrue de ressortissants de pays tiers en séjour ou situation irrégulier) incluent notamment la construction, l'Horeca et les activités de l'économie de plateforme. Cela soulève des questions par rapport à l'absence voire la sous-représentation de certains secteurs, tels que le nettoyage, la livraison, ou l'agriculture, généralement considérés comme étant à haut risque. Il est peu probable que ces secteurs sont épargnés du fléau de la traite au Luxembourg. En effet, les secteurs considérés le plus à risque au niveau européen sont la construction, l'agriculture, la sylviculture, la transformation des denrées alimentaires, les lignes d'assemblage, l'hôtellerie, la vente au détail, le lavage de voitures, les

⁴⁷⁴ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 19 décembre 2022, point 2.3, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁷⁵ À noter qu'une affaire peut concerner plusieurs auteurs et victimes et donner lieu à plusieurs jugements rendus à des moments différents (p.ex. première instance, opposition, appel ou cassation).

services d'esthétique et de nettoyage, les transports et l'entretien ménager.⁴⁷⁶ Les soins à domicile, les services de soins infirmiers et la livraison de colis sont des secteurs à haut risque émergents.

En ce qui concerne les poursuites et condamnations, il y a lieu de noter que seulement 7 des 89 affaires précitées ont fait l'objet de décisions judiciaires : 5 dans le secteur de l'HORECA et 2 dans le secteur des aides domestiques.⁴⁷⁷ À ce jour, il n'y a eu aucune décision judiciaire en rapport avec les autres secteurs à risque. La traite à des fins d'exploitation par le travail est dès lors fort probablement non seulement sous-détectée, mais aussi sous-réprimée au Luxembourg – en tout cas en ce qui concerne certains des secteurs à risque précités.

Cela est interpellant et le rapporteur avait déjà identifié, dans son rapport précédent, plusieurs pistes pour y remédier.⁴⁷⁸ D'une part, il s'agit **de surmonter les obstacles liés à la détection** (p.ex. détection par des tiers, création d'un cadre sécurisant pour les victimes potentielles) **et aux condamnations** (adapter le cadre légal, améliorer les ressources et prévoir des formations pour les autorités judiciaires). Le rapporteur n'a pas pu constater des évolutions quelconques dans ce sens. Il **insiste dès lors encore une fois sur la mise en œuvre de ses recommandations précédentes** et abordera certains points plus en détail ci-dessous.

b. Le rôle clé de l'Inspection du travail et des mines

L'ITM joue un rôle particulièrement important dans la détection des victimes de traite exploitées par le travail et la collecte de preuves relatives aux conditions de travail. Lorsque l'ITM, dans le cadre de ses missions, rencontre une situation qui laisse supposer une exploitation par le travail dans les conditions prévues par l'article 382-1 du Code pénal, elle adresse un procès-verbal au Parquet en vue d'une enquête et en informe la Police judiciaire. Celle-ci peut alors se faire assister par les inspecteurs de travail de l'ITM, notamment en ce qui concerne la reconstitution des conditions de travail. À noter que l'ITM ne se considère toutefois actuellement pas compétente pour les autres types d'exploitation et ne peut établir que des procès-verbaux concernant des violations de la législation relative au travail.⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 19 décembre 2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁷⁷ À noter que seulement dans 4 respectivement 1 affaire, la traite a finalement été retenue.

⁴⁷⁸ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 87 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁷⁹ ITM, *Rapport annuel 2024, 2025*, p. 27, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

Si dans son 1^{er} et 2^e rapport,⁴⁸⁰ le rapporteur avait encore constaté que l'ITM n'était pas suffisamment impliquée dans la détection de victimes potentielles, notamment à cause d'un manque de ressources et de prise de conscience, la situation est tout à fait différente depuis quelques années. En effet, l'ITM a déployé des efforts considérables et joue un rôle beaucoup plus proactif dans la détection des victimes de la traite, ce qui est notamment reflété tant dans les statistiques de l'ITM que dans celles de la Police judiciaire.⁴⁸¹ Le rapporteur se félicite de ces efforts d'amélioration constants et **invite le gouvernement et le parlement à donner les outils et ressources requis à l'ITM afin qu'elle puisse continuer à mener à bien ses missions.** Le rapporteur renvoie dans ce contexte notamment à la collaboration avec le Centre commun de sécurité sociale (CCSS) qui, selon les informations à la disposition du rapporteur, malgré une adaptation de la législation afférente, n'est toujours pas impliqué dans la stratégie étatique de lutte contre la traite et ne collabore pas adéquatement avec l'ITM, ce qui rend les efforts de détection moins efficaces. Le rapporteur y reviendra plus en détail ci-dessous.⁴⁸²

Comme le GRETA, le rapporteur se félicite aussi de l'augmentation considérable du nombre d'inspecteurs du travail formés à la traite.⁴⁸³ Il note également positivement que l'ITM a réalisé de nombreuses inspections dans certains secteurs à risque.⁴⁸⁴

Il constate toutefois avec préoccupation qu'une certaine « **redéfinition** » de la **mission de l'ITM**, prévue dans l'accord de coalition de 2023,⁴⁸⁵ semble avoir lieu qui vise à réduire la « charge administrative » qui pèserait sur les employeurs à

⁴⁸⁰ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2017-2018*, pp. 31 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2014-2016*, pp. 26 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁸¹ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, p. 63 ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 54 ; ITM, *Rapport annuel 2024, 2025*, pp. 25 et suivantes, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

⁴⁸² Voir le [Point c](#) ci-dessous.

⁴⁸³ GRETA, *Rapport d'évaluation sur le Luxembourg, Troisième cycle d'évaluation*, paragraphe 156, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁴⁸⁴ ITM, *Rapport annuel 2024, 2025*, disponible sur <https://gouvernement.lu/>. À titre d'exemple, les secteurs suivants ont fait l'objet de contrôles: Horeca: 592 ; Construction: 296 ; Commerce: 207 ; Transport: 174 ; Services et nettoyage: 118 ; Activités récréatives: 95 ; Industrie: 74 ; Agriculture: 65 ; Santé: 60 ; Activités comptables : 50 ; Immobilier : 25 ; Finances : 25 ; Entreprise étrangère : 19 ; Communication : 18 ; Activités extraterritoriales : 17 ; Sociétés intérimaires : 10 ; Ménages : 8 ; Administration : 3. [En 2023](#), ces chiffres s'élèvent à : Horeca: 363 ; Construction: 265 ; Commerce: 145 ; Transport: 84 ; Services et nettoyage: 76 ; Activités récréatives: 70 ; Activités comptables : 50 ; Agriculture : 47 ; Santé : 42 ; Industrie: 41 ; Finances : 23 ; Entreprise étrangère : 21 ; Immobilier : 20 ; Sociétés intérimaires : 20 ; Communications : 17 ; Ménages : 10 ; Administration : 2.

⁴⁸⁵ Accord de coalition 2023-2028, p. 179, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

cause des contrôles en misant davantage sur la prévention et l'accompagnement des entreprises. Il s'agirait de procéder à un virage vers une « *approche plus partenariale, plus pédagogique et plus stratégique de la prévention* ». ⁴⁸⁶ Si le rapporteur partage l'appréciation qu'il est crucial de miser sur la prévention et la sensibilisation, il souligne qu'il est tout aussi important de reconnaître l'importance des contrôles et des sanctions pour détecter et prévenir des situations d'exploitation. Selon les informations à sa disposition, certains acteurs du secteur HORECA auraient critiqué les contrôles de l'ITM jugés comme « excessifs » et alerté les responsables politiques. ⁴⁸⁷ Le Ministre du Travail a ensuite annoncé un revirement lors d'une conférence de presse commune avec des représentants de l'HORECA. ⁴⁸⁸ Le rapporteur regrette que les victimes potentielles de violations du droit du travail semblent avoir été placées en arrière-plan lors de ces discussions et que le focus portait avant tout sur la simplification administrative et la compétitivité d'un secteur qui est considéré comme étant à haut risque d'exploitation. Il se doit d'ailleurs de se demander dans ce contexte s'il ne serait pas opportun **de réfléchir à renforcer l'indépendance politique de l'ITM, afin d'éviter que des considérations économiques et politiques puissent avoir des impacts négatifs sur les missions de l'ITM.** ⁴⁸⁹ Cela permettrait également de garantir une certaine continuité dans l'exercice de ses missions et l'élaboration de stratégies.

Enfin, le rapporteur constate que ses recommandations tendant à faire de la traite une **compétence explicite de l'ITM** ainsi que de conférer le **statut d'officier de Police judiciaire (OPJ) voire de trouver une solution alternative** à la problématique de la valeur probante de leurs rapports et de la charge de travail de la Police judiciaire, n'ont toujours pas été suivies d'effets. Selon l'ITM, l'attribution de la qualité d'OPJ aux inspecteurs du travail ferait perdre à ces derniers leur libre décision qui leur est conférée par les dispositions de la Convention internationale n°81 sur l'inspection du travail ⁴⁹⁰ ainsi que par celles relatives à l'article L. 614-12 du Code du travail. De plus, l'ITM appellerait systématiquement la Police en renfort dans tous les cas où des situations de traite ou de présence de ressortissant de

⁴⁸⁶ ITM, *Rapport annuel 2024, 2025*, p. 6, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

⁴⁸⁷ Voir notamment Luxemburger Wort, Michèle Gantenbein, *Willkür und Paragrafenreiterei: Arbeitgeber erheben schwere Vorwürfe gegen ITM*, 16 novembre 2024, disponible sur <https://www.wort.lu/>.

⁴⁸⁸ Luxemburger Wort, Michèle Gantenbein, *Neue Arbeitsweise der ITM: Weniger Sanktionen, mehr Beratung*, 29 janvier 2025, disponible sur <https://www.wort.lu/> ; Radio 100,7, Marco Boly: „Et war Zäit fir ITM 2.0“, 18 février 2025, disponible sur <https://100komma7.lu/>.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ Organisation internationale du travail, Convention n°81 sur l'inspection du travail, 1947, disponible sur <https://normlex.ilo.org/>.

pays tiers en séjour ou situation irréguliers, qui pourrait ensuite dresser un PV en leur qualité d'officier de Police judiciaire. Toutefois, selon les informations reçues par le rapporteur notamment par la Police, si l'ITM transmet un dossier avec des indices de traite au Parquet et que celui-ci le qualifie en tant que traite, la Police judiciaire semble devoir refaire le travail, mener des enquêtes et rédiger des rapports, ce qui prend beaucoup de temps et a souvent comme résultat que les auteurs et/ou les victimes ont déjà quitté le pays.⁴⁹¹ **Le rapporteur invite donc tous les acteurs concernés à relancer les discussions sur les modifications à faire, y compris en ce qui concerne sa recommandation d'associer l'ITM au processus d'identification des victimes** comme c'est le cas dans certains autres pays européens – tout en veillant à ne pas porter atteinte à son indépendance.⁴⁹² Le rapporteur invite les autorités à réfléchir à une solution qui soit satisfaisante pour toutes les parties concernées.

c. Améliorer les efforts de détection via une implication accrue de certains acteurs étatiques et non-étatiques

Comme déjà souligné ci-dessus, le rapporteur continue à constater des efforts de détection et de coopération proactifs de la part de certains membres du Comité de suivi. Le rapporteur se félicite de ces efforts qu'il s'agit de continuer et de renforcer. En même temps, des efforts supplémentaires sont nécessaires : certains acteurs ne semblent pas du tout impliqués dans la lutte contre la traite des êtres humains, d'autres pourraient améliorer davantage leurs efforts.

i. Centre commun de la sécurité sociale (CCSS)

Dans ses 3^e et 4^e rapports,⁴⁹³ le rapporteur avait souligné que le **Centre commun de la sécurité sociale (CCSS)** pourrait jouer un rôle important dans la détection des victimes de traite, notamment dans certains secteurs à risque (p.ex. soins et aides à domicile) où il est difficile de faire des détections. Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure le CCSS vérifie les contrats de travail de ces personnes lorsqu'elles sont affiliées, dans le but de détecter des conditions de travail qui seraient contraires

⁴⁹¹ Selon les informations à sa disposition, tous les membres du comité de suivi, à part de l'ITM, semblent d'ailleurs partager ce dernier point de vue.

⁴⁹² Voir, pour plus de détails, le 2^e rapport de la CCDH sur la traite, p. 34, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁹³ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 89, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, p. 79, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

au Code du travail luxembourgeois et par là aussi de détecter des victimes potentielles de la traite, surtout dans certains secteurs à risque. D'après les informations à la disposition du rapporteur, ce contrôle ne se faisait pas étant donné que cela représenterait une charge technique trop grande. Le rapporteur avait par conséquent invité les autorités à réfléchir à la mise en place d'un cadre légal ou réglementaire plus précis afin de clarifier la collaboration entre l'ITM et le CCSS, notamment en ce qui concerne le transfert des données par ce dernier à l'ITM.

Le rapporteur n'a pas pu vérifier si des suites ont été réservées à ses recommandations par le CCSS. Il a toutefois été informé que malgré l'introduction d'une disposition législative⁴⁹⁴ prévoyant l'échange des données entre le CCSS et l'ITM, le CCSS continuerait à s'opposer à une collaboration plus poussée avec l'ITM. Cette dernière ne dispose pas des informations nécessaires pour vérifier si un ressortissant de pays tiers affilié au CCSS possède un titre de séjour ou une autorisation de travail valide, ce qui limite sa capacité de détecter de manière proactive des situations irrégulières ou d'exploitation par le travail. Une solution pourrait, selon l'ITM, consister dans la modification du Code de la sécurité sociale pour que le CCSS n'affilie les ressortissants de pays tiers qu'avec un titre de séjour ou une autorisation de travail.

Le rapporteur déplore cette situation et exhorte le CCSS et son Ministère de tutelle, deux acteurs peu impliqués dans la lutte contre la traite, de redoubler d'efforts pour combattre ce phénomène. En tout état de cause, il est crucial d'axer les solutions envisagées avant tout sur l'amélioration de la situation des victimes potentielles de la traite.

ii. Service national de la jeunesse (SNJ)

Dans ses 3^e et 4^e rapports,⁴⁹⁵ le rapporteur avait analysé le régime au pair au Luxembourg et adressé une série de recommandations aux acteurs concernés. Le rapporteur s'est notamment demandé si le SNJ ne devrait pas avoir un rôle plus actif dans la prise de contact entre au pair et famille d'accueil au lieu de céder cette responsabilité à des agences. Il a par ailleurs constaté qu'il n'y a pas de suivi à la fin du contrat au pair (p.ex. vérifier si la personne a effectivement quitté le Luxembourg), a recommandé d'inclure des informations sur les risques liés à la

⁴⁹⁴ Article L. 573-6 du Code de travail, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁴⁹⁵ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 88, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, p. 77, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

traite des êtres humains dans les activités de sensibilisation et de modifier la législation afin de préciser et étendre les missions du SNJ.

Selon les informations reçues, le SNJ collaborerait dorénavant régulièrement avec la Police judiciaire et certains autres acteurs comme la Direction générale de l'immigration et les services d'assistance. Le SNJ effectuerait également des contrôles aléatoires auprès de familles d'accueil depuis la rentrée 2023 pour vérifier le respect des conditions légales. De plus, le service au pair organise annuellement une réunion avec la Police pour faire une rétrospective sur l'année clôturée ainsi que pour s'échanger sur les défis de l'année à venir.⁴⁹⁶ Les agents du service au pair ont participé à une formation en matière de traite ce qui les sensibilise davantage à détecter d'éventuels indices de traite. Le rapporteur se félicite de ces efforts qui semblent porter des fruits, même s'ils restent modestes en termes de détection et de poursuites pour l'instant. Depuis 2013, le SNJ a détecté 3 victimes (1 en 2019 et 2 en 2022). Aucune de ces affaires n'a jusqu'à présent abouti à une condamnation pour traite des êtres humains. Une affaire a été classée sans suites pénales en matière de traite. Le rapporteur ne dispose pas d'informations sur l'état des enquêtes des deux autres affaires.

Quant à la recommandation du rapporteur d'informer explicitement les personnes au pair sur l'infraction de la traite des êtres humains comme c'est p.ex. le cas en France, le SNJ estime que les jeunes doivent avoir droit à un accueil innocent, non ombragé par le sujet de la traite des êtres humains, notamment pour éviter de les choquer. Lors des sessions d'information pour les jeunes au pair, ceux-ci recevraient des informations sur leurs tâches, leurs droits et devoirs et sur les comportements inacceptables des familles d'accueil ce qui – selon le SNJ – couvrirait la majorité des éléments constitutifs de l'infraction de la traite. Les agents seraient tous formés en matière de traite et à l'écoute des jeunes. Le rapporteur se félicite de tous ces efforts qui permettent certes d'augmenter les chances de détecter des victimes potentielles. Il maintient toutefois sa recommandation de faire référence explicite à la traite des êtres humains qui devrait faire partie intégrante de l'information sur les droits des au pairs. Comme déjà souligné dans son 4^e rapport, ce n'est pas cette information – surtout lorsqu'elle est communiquée par des agents formés – qui rend l'accueil des personnes au pairs moins « innocent ». Au contraire, elle permet aux jeunes de faire valoir leurs droits et d'éviter au mieux que leur expérience au pair ne soit impactée par le sujet de la traite.

⁴⁹⁶ GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 64, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

En ce qui concerne la procédure applicable en cas de signalement de problèmes, le rapporteur a été informé qu'un manuel de procédure a été élaboré par le SNJ pour permettre à ses agents de répondre à tout type de situation et que l'agrément est systématiquement retiré lorsque la famille d'accueil ne respecte pas l'article 2(6) de la loi modifiée du 18 février 2013 sur les jeunes au pair.

Le rapporteur a été informé qu'un portail permettant aux familles d'accueil au pair et aux jeunes d'introduire leur demande en ligne est en train d'être mis en place par le SNJ. Ce système lui permettrait de procéder à des contrôles préalables du respect des conditions légales et d'entrer plus tôt en contact avec les familles et jeunes au pair.

En ce qui concerne la question de la disponibilité de traducteurs, le SNJ renvoie à la loi qui prévoit qu'un jeune au pair doit avoir une connaissance de base d'une des langues de la famille d'accueil ainsi que de l'anglais ou de l'allemand, luxembourgeois ou français. Un traducteur ne serait donc a priori pas nécessaire et si jamais il y aurait des difficultés à ce niveau, le sort de la convention sera discuté avec le jeune au pair, sa famille d'accueil et en présence d'un traducteur certifié. Si le rapporteur se félicite de cette dernière approche, il recommande de porter aussi une attention particulière à la compréhension effective des détails juridiques des conventions, des droits et obligations. En effet, des connaissances de base dans l'une des langues précitées ne permettent pas forcément de saisir l'ensemble de ces éléments.

iii. Le secteur économique et financier

Comme déjà mentionné ci-dessus, les entreprises jouent un rôle prépondérant dans la prévention, la remédiation et la réparation de la traite.⁴⁹⁷ Cela est particulièrement important dans le cadre de l'exploitation par le travail. **Toute entreprise** a la responsabilité de veiller à ce qu'elle ne cause ou ne contribue pas à la traite, y compris dans ses chaînes de valeur et relations commerciales, notamment en adoptant une approche basée sur l'analyse des risques. Elles peuvent décourager la demande en veillant à ce que des objectifs de lutte contre la traite des êtres humains soient intégrés dans leurs politiques, ce qui peut être accompli grâce à une gestion responsable de leur chaîne de valeur (produits et services) et à un devoir de vigilance en matière de droits humains.

⁴⁹⁷ Voir, pour plus d'informations, la [Ile Partie, Chapitre B, Point 1](#) et la [IIle Partie, Chapitre E](#).

Les **institutions publiques** ont également un rôle à jouer afin que p.ex. les marchés publics encouragent la transparence et le devoir de vigilance.⁴⁹⁸ Il en va de même en ce qui concerne toutes les activités de l'État visant à financer, soutenir ou collaborer avec des entreprises ou d'autres États.

Jusqu'à présent, ni le secteur privé ni le secteur public n'ont été impliqués de manière concrète dans la lutte contre la traite. Le rapporteur exhorte le gouvernement et le parlement à redoubler d'efforts en la matière et renvoie à ses nombreuses recommandations y relatives.⁴⁹⁹ L'approche actuelle du gouvernement risque de maintenir le *statu quo* ou, dans le pire des cas, renforcer l'impunité des exploiters et l'invisibilité des victimes de traite.

iv. Les syndicats et ONG

Le rapporteur rappelle ses constats faits dans ses rapports précédents⁵⁰⁰ que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que les **syndicats puissent contribuer à la prévention de la traite et la détection** des victimes. Il y avait insisté sur l'importance de la formation des syndicats et de leurs délégués ainsi que sur la sensibilisation des salariés par les syndicats. Dans son 3^e rapport d'évaluation sur le Luxembourg publié en 2022, le GRETA a fait les constats suivants y relatifs : « *la délégation du GRETA a (...) constaté que leur connaissance et implication dans la lutte contre la traite restaient très limitée ; les syndicats ne sont pas membres de Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, n'ont pas d'échange régulier avec l'ITM et ne sont impliqués ni dans les formations sur la traite ni dans des autres actions prises pour combattre la traite (...)* ». ⁵⁰¹

Il ne semble pas y avoir eu des évolutions à ce sujet. Le rapporteur a toutefois été informé que l'implication et la sensibilisation des syndicats sera entamée une fois que le coordinateur national pour la lutte contre la traite des êtres humains⁵⁰² sera mis en place.

Le rapporteur réitère également qu'il est important, de manière générale, **d'impliquer davantage les représentants d'organisations de terrain dans la**

⁴⁹⁸ Commission européenne, *Communication relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains*, 14 avril 2021, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁴⁹⁹ Voir la [Ile Partie, Chapitre B, Point 1](#) ci-dessus ainsi que les rapports précédents du rapporteur et ses divers avis, disponibles sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁰⁰ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 90, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁰¹ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁵⁰² Voir la [Ile Partie, Chapitre A, Point 1](#).

lutte contre la traite, y compris le processus d'identification.⁵⁰³ Actuellement, des échanges avec les services spécialisés impliqués dans la lutte contre la traite auraient seulement lieu dans le contexte d'orientations individuelles. La coopération reste limitée et informelle : les référencements se feraient souvent au cas par cas, les retours d'information seraient rares et les acteurs de première ligne ne disposeraient pas toujours d'un point de contact clair. Une meilleure coordination interinstitutionnelle serait nécessaire. Il pourrait s'avérer par exemple opportun de les inviter, de manière *ad hoc* ou régulière, dans le Comité traite pour qu'ils puissent partager, avec tous les membres du Comité, les expériences de leur travail avec les victimes, les bonnes pratiques, mais aussi et surtout les difficultés qu'ils rencontrent. Cela permettrait de rendre les victimes plus visibles.

En même temps, **il convient de dûment tenir compte de leurs doléances et recommandations, ce qui n'est pas toujours garanti à l'heure actuelle.**⁵⁰⁴ Il exhorte les acteurs étatiques concernés à redoubler d'efforts en adoptant notamment une approche plus inclusive et coopérative.

d. Renforcer la réponse pénale : la question des poursuites et condamnations

i. Améliorer les moyens à la disponibilité des enquêteurs

Les enquêteurs rencontrent des **difficultés dans la collecte de preuves** permettant de porter l'affaire devant un tribunal. L'exploitation par le travail est une infraction qui est difficile à détecter et à prouver, sachant qu'il n'y a souvent pas de documentation ou de preuves écrites de sorte que les enquêteurs sont obligés de se baser avant tout sur les témoignages. Par ailleurs, les techniques de recrutement, de contrôle et d'exploitation des victimes de cette forme de traite évoluent rapidement grâce aux développements technologiques, sans que les moyens des enquêteurs soient adaptés. Dans son dernier rapport, le rapporteur avait par conséquent souligné le besoin de prévoir notamment l'enquête sous pseudonyme pour renforcer l'arsenal à la disposition des enquêteurs. Il salue que celle-ci a été introduite par la loi du 7 août 2023 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale,⁵⁰⁵ tout en soulignant que cette possibilité n'a pas résolu toutes les difficultés auxquelles les

⁵⁰³ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 91, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁰⁴ Voir la [Ile Partie, Chapitre A, Point 1](#) ci-dessus.

⁵⁰⁵ Loi du 7 août 2023 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

enquêteurs sont confrontés. Selon les informations reçues de la part du Parquet, il y aura aussi lieu de prévoir la possibilité de recourir à d'autres outils telles que l'infiltration informatique ou la sonorisation. Le rapporteur recommande d'impliquer les acteurs de terrain tels que la Police et le Parquet dans l'élaboration du cadre légal y relatif, tout en veillant aux droits de la défense. Il salue dans ce contexte qu'un projet de loi sur ce sujet ait été déposé. Il renvoie au chapitre « cadre juridique national » ci-dessus pour plus d'informations y relatives.

Le rapporteur rappelle également qu'il est **essentiel de faire des enquêtes financières approfondies et de saisir dès le départ les avoirs criminels** des auteurs présumés.⁵⁰⁶ Le rapporteur recommande de **mieux outiller les enquêteurs, les procureurs et les juges pour qu'ils puissent évaluer, saisir et confisquer correctement les bénéfices générés par les auteurs grâce à l'exploitation des victimes.**

ii. Renforcer le recours à la qualification de traite

Le faible nombre de poursuites et de condamnations en matière d'exploitation par le travail peut aussi s'expliquer par le fait que seules des situations extrêmes soient interprétées comme relevant de la traite et orientées comme telles.⁵⁰⁷ Bien que les éléments constitutifs de cette forme de traite soient de plus en plus clarifiés par la jurisprudence nationale,⁵⁰⁸ ils restent néanmoins difficiles à apprécier car ils dépendent d'un faisceau d'indices, pouvant faire l'objet d'interprétations divergentes. La jurisprudence montre d'ailleurs que la distinction entre l'exploitation par le travail dans le contexte de la traite et p.ex. la fraude sociale ou la violation du droit du travail n'est pas toujours aisée.

Le manque de preuves matérielles et une interprétation stricte peuvent avoir comme conséquence que le recours à la qualification de traite devienne l'exception, même en présence d'indices concordants. Au vu des données à sa disposition, le rapporteur constate qu'en effet le Parquet semble uniquement porter devant les juges les affaires dans lesquelles des circonstances aggravantes sont invoquées. Le recours peu fréquent à la qualification de traite à des fins d'exploitation par le travail semble donc s'expliquer, en partie du moins, par une interprétation trop rigide des

⁵⁰⁶ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 137, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁰⁷ CNCDH, *Avis sur la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique*, 15 octobre 2020, point 11, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁵⁰⁸ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 150, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

éléments constitutifs et/ou des divergences d'approche dans le travail réalisé par les agents de terrain (p.ex. Police, ITM, services d'assistance) d'une part et les autorités judiciaires d'autre part. Dans la mesure où l'assistance et l'aide aux victimes reste encore conditionnée à l'existence d'une procédure pénale, il est d'autant plus important de sensibiliser notamment via des formations continues et de haute qualité toutes les personnes impliquées dans la détection des victimes et les poursuites des auteurs.

iii. Revoir l'efficacité des sanctions

Les suites réservées à la traite sont non-seulement importantes pour réduire le sentiment d'impunité qui peut décourager les victimes à dénoncer les faits, mais aussi pour réduire la lucrativité de l'infraction et contribuer à la prévention. L'appréciation des éléments constitutifs de la traite ainsi que des circonstances aggravantes par les magistrats peuvent varier considérablement en fonction de ceux-ci, mais d'une manière générale les peines sont plutôt clémentes en matière d'exploitation par le travail. Les peines d'emprisonnement ont toujours été assorties d'un sursis intégral, qui n'a toutefois jamais été lié à des conditions particulières (p.ex. indemnisation de la victime).⁵⁰⁹ Par ailleurs, les interdictions de droits sont prononcées de manière incohérente et incompréhensible, il n'y a pas eu de fermetures d'établissement et les confiscations sont aussi rares.⁵¹⁰ Si les juges sont évidemment les seuls à pouvoir apprécier le *quantum* de la peine, le rapporteur se permet toutefois de s'interroger sur l'effet dissuasif de ces sanctions notamment au vu de la lucrativité de la traite.

Entre 2013 et 2024, il y a uniquement eu cinq affaires où la traite a définitivement été retenue et deux affaires où les auteurs ont finalement été acquittés de cette infraction, illustrant la difficulté que les juges peuvent éprouver pour retenir cette forme de traite. Dans son dernier rapport,⁵¹¹ le rapporteur avait constaté qu'il y a un besoin de clarification et d'harmonisation des éléments constitutifs de la traite à des fins d'exploitation par le travail qui se distingue avant tout des autres infractions par

⁵⁰⁹ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 96 et 175, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>. À noter toutefois qu'un récent jugement (non-définitif) de la chambre criminelle du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (TAL, n° [LCRI-99/2025](#) du 13 novembre 2025) fait exception : une personne a été condamnée à une peine de 8 ans de prison, dont quatre sont assortis d'un sursis.

⁵¹⁰ Voir notamment CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 137, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵¹¹ *Ibid*, pp. 150 et suivantes.

le degré de l'atteinte que les conditions de travail et d'hébergement portent à la dignité humaine. Il ressort de la jurisprudence que certains magistrats se focalisent davantage sur le comportement des victimes et moins sur les indices objectifs de la traite. En outre, l'impact psychologique et l'état de détresse des victimes potentielles de la traite, surtout lorsque celles-ci se trouvent en situation de séjour irrégulière, n'est pas toujours pris en compte, ce que le rapporteur regrette. Il recommande aussi de **recourir davantage à des indicateurs objectifs pour déterminer si les situations portent atteinte à la dignité humaine**, p.ex. en se basant notamment sur la loi du 20 décembre 2019 relative à la salubrité des logements⁵¹² ou la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale (REVIS)⁵¹³. Évidemment, si cette référence voire quantification permettrait d'incriminer automatiquement certaines situations, d'autres indicateurs ne sont pas pour autant exclus, car il peut y avoir une atteinte à la dignité par d'autres éléments qu'un logement insalubre ou un salaire faible.⁵¹⁴ De plus, au vu de la difficulté de prouver les heures de travail qu'ont dû prêter les victimes de la traite, il y a aussi lieu de **s'interroger sur les mécanismes potentiels à mettre en place pour faciliter la charge de la preuve pesant sur les victimes. En tout cas, le rapporteur souligne qu'il faut éviter d'ériger des standards différents pour les victimes potentielles de traite en estimant que celles-ci devraient accepter des standards inférieurs à ceux applicables au reste de la population** (p.ex. salubrité des logements ou salaire nécessaire pour vivre dignement).

En ce qui concerne plus particulièrement l'absence de fermetures d'établissements en matière d'exploitation par le travail, prévues tant par l'article 382-3 du Code pénal que par l'article 572-6 du Code du travail, les magistrats estiment « *que les restaurants sont souvent gérés par des familles immigrées et qu'en cas de fermeture, non seulement l'auteur de l'infraction mais également sa famille ainsi que les employés en situation régulière, qui vont perdre leur travail, seront pénalisés* ». ⁵¹⁵ Ces réflexions semblent également être partagées par certains autres acteurs représentés dans le Comité de suivi sur la lutte contre la traite. Si le rapporteur soutient évidemment la nécessité de veiller à la proportionnalité des sanctions, il regrette que généralement aucune appréciation ou motivation y relative

⁵¹² Loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁵¹³ Loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁵¹⁴ Charles-Éric Clesse, *Traite et trafic des êtres humains*, Larcier, 2023, p. 301.

⁵¹⁵ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 24, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

ne figure dans les jugements. Par ailleurs, les magistrats ne semblent pas avoir les mêmes inquiétudes pour les familles et les employés des cabarets ou bars dont les gérants ou les propriétaires sont condamnés pour des faits d'exploitation sexuelle. En effet, ceux-ci sont systématiquement fermés. Le refus systématique de prononcer de telles sanctions en matière d'exploitation par le travail soulève donc des questions par rapport à l'efficacité, la proportionnalité et l'effet dissuasif des sanctions.

Le service du Ministère de l'Économie en charge des autorisations d'établissement pourrait, lorsqu'il a connaissance d'un comportement non-honorable de la part d'un dirigeant d'une entreprise, en effet refuser l'octroi de nouvelles autorisations, respectivement procéder au retrait des autorisations déjà accordées. Cette décision dépend d'une transmission d'informations (p.ex. condamnation ou procédure pertinente) par le Parquet au Ministère.⁵¹⁶ Or, aucune autorisation n'a, selon les informations à la disposition du rapporteur, été retirée ou refusée en lien avec l'infraction de traite jusqu'à présent. Il note également qu'aucune autre sanction ou mesure (p.ex. exclusion des marchés publics ou des aides d'État, publication des décisions judiciaires avec mention de l'entreprise) ne semble avoir été prise à l'encontre d'entreprises dont les gérants ou dirigeants ont été condamnés pour des faits de traite des êtres humains. Une condamnation pour traite ne devrait-elle pas être suffisante pour engendrer la perte de l'honorabilité qui est requise en matière d'autorisation d'établissement ?⁵¹⁷ Le rapporteur souligne que la directive 2024/1712 de l'UE sur la traite oblige dorénavant les États membres à prévoir de telles sanctions qui doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.⁵¹⁸

⁵¹⁶ Voir l'article 32quinquies de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (disponible sur <https://legilux.public.lu/>) : « Le procureur général d'État ou le procureur d'État peut, s'il estime nécessaire compte tenu de la nature des faits ou des circonstances de leur commission, informer le ministre des condamnations définitives prononcées à l'encontre du dirigeant, du détenteur de la majorité des parts sociales et des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise pour : (...) infractions relatives à l'exploitation de la prostitution, au proxénétisme, à la traite des êtres humains et au trafic illicite de migrants à l'égard d'un mineur (...) ».

⁵¹⁷ Voir l'article 6 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁵¹⁸ Articles 5 et 6 de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/> : « a) des mesures d'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publics; b) des mesures d'exclusion de l'accès aux financements publics, y compris aux procédures d'appels d'offres, aux subventions, aux concessions et aux licences; c) des mesures d'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité

Le rapporteur constate d'ailleurs aussi qu'aucune personne morale (p.ex. entreprise) n'a été poursuivie et condamnée pénalement dans le contexte de la traite, alors que les exploitations ont souvent lieu dans le contexte d'une activité entrepreneuriale. Selon les autorités compétentes, cela pourrait s'expliquer par le fait que les dirigeants et les propriétaires sont souvent les mêmes personnes, de sorte que la pénalisation des personnes morales n'a que peu d'effet dissuasif supplémentaire, car il n'y aurait pas de tiers (p.ex. actionnaires) pouvant influencer la gouvernance. Dans ces cas, les sanctions pénales, amendes et interdictions personnelles de droits seraient plus efficaces. Le rapporteur souligne toutefois que l'un n'exclut pas forcément l'autre,⁵¹⁹ et qu'il peut être utile pour les enquêtes financières, confiscations et indemnisations de s'attaquer également aux avoirs de la personne morale concernée.

Les juridictions pénales refusent d'ailleurs d'allouer des indemnités pour salaires impayés aux victimes alors qu'elles estiment que cette compétence revient aux juridictions du travail.⁵²⁰ Le rapporteur déplore cette situation qui alourdit le fardeau pesant sur les victimes de traite et réduit davantage l'efficacité de la réponse pénale, surtout en ce qui concerne l'aspect restauratif de la justice.⁵²¹

Le rapporteur recommande par conséquent d'adapter le cadre légal pour remédier aux obstacles constatés, d'allouer les ressources requises aux autorités judiciaires et de prévoir des formations obligatoires et continues pour ces dernières afin de les sensibiliser à la situation des victimes et aux particularités de cette forme de traite. Il souligne d'ailleurs qu'il ne plaide pas pour un renforcement pur et simple des sanctions, mais pour une réévaluation approfondie de l'efficacité, de la proportionnalité et de l'effet dissuasif des sanctions actuelles, ainsi que de leur impact sur la situation des victimes identifiées et potentielles, notamment en ce qui concerne la réparation de leurs préjudices.

commerciale; d) le retrait des permis et autorisations d'exercer des activités ayant abouti à la commission de l'infraction concernée; e) un placement sous surveillance judiciaire; f) une mesure judiciaire de dissolution; g) la fermeture temporaire ou définitive d'établissements ayant servi à commettre l'infraction; h) lorsque cela présente un intérêt public, la publication de l'intégralité ou d'une partie de la décision judiciaire relative à l'infraction pénale commise et aux sanctions ou aux mesures imposées, sans préjudice des règles relatives au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personne ».

⁵¹⁹ *Ibid*, art. 5.3 : « La responsabilité de la personne morale (...) n'exclut pas les poursuites pénales contre les personnes physiques auteurs, instigatrices ou complices des infractions (...) ».

⁵²⁰ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 133, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>; CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, p. 105, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵²¹ Pour plus d'informations, voir le [Chapitre I](#) ci-dessous.

iv. Difficulté potentielle : application du principe non bis in idem

Outre les obstacles déjà relevés ci-avant, la jurisprudence récente de la Cour de cassation en matière de droit du travail a révélé que le manque de clarté de la loi risque d'en créer de nouveaux. L'efficacité et l'effet dissuasif des sanctions en matière de traite risquent d'être affectés par le manque de coordination entre autorités administratives et pénales et le manque d'articulation entre les sanctions prévues par le Code du travail et celles du Code pénal concernant l'emploi de personnes en séjour irrégulier.

En effet, récemment,⁵²² la Cour de cassation a cassé un arrêt de la Cour d'appel pour avoir prononcé une peine d'emprisonnement contre un employeur de personnes en séjour irrégulier qui avait déjà fait l'objet de sanctions administratives prononcées par le Ministre ayant le travail dans ses attributions, sur base d'un rapport du Directeur de l'ITM. Selon la Cour, le principe *non bis in idem* aurait été violé : « *Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État* ». ⁵²³

Le caractère pénal d'une sanction, peu importe sa dénomination en droit national, se déduit de plusieurs critères : la qualification en droit national, la nature même de la décision litigieuse et/ou la nature et le degré de sévérité de la sanction.

Pour arriver à sa conclusion, la Cour a d'abord affirmé que l'amende « administrative » prononcée par le Ministre pouvait être considérée comme une sanction « pénale ». En effet, les deux mesures auraient eu pour objectif la « *répression et la dissuasion de l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, partant des finalités pénales* ». Aucune des mesures n'aurait un objectif réparateur à l'égard des victimes, ni d'objectif disciplinaire. Le caractère fixe de l'amende administrative (s'élevant à 2.500 €) et la multiplication de celle-ci par le nombre de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière employés permettrait de la qualifier de sévère.

La Cour a ensuite précisé que le même comportement de la même personne et au même moment a été en cause dans les deux procédures : « *tant les procédures administratives que la procédure pénale engagées à l'encontre [de l'employeur] ont visé des faits qui doivent être considérés comme étant en substance les mêmes* ». ⁵²⁴ La sanction prononcée par le Ministre punissait le fait d'employer un ou

⁵²² Cour de cassation, Arrêt n°102/2025 du 12 juin 2025, disponible sur <https://justice.public.lu/>.

⁵²³ Article 4 para. 1 du Protocole additionnel n°7 à la CEDH, disponible sur <https://www.echr.coe.int/>.

⁵²⁴ Cour de cassation, Arrêt n°102/2025 du 12 juin 2025, p. 7, disponible sur <https://justice.public.lu/>.

plusieurs ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier d'une amende de 2.500 €, ⁵²⁵ tandis que la sanction prononcée par les juridictions pénales punissait le même fait d'un emprisonnement et d'une amende de 2.501 à 20.000 € lorsque certaines circonstances supplémentaires sont réunies. ⁵²⁶ Dans les deux cas de figure, l'amende est multipliée par le nombre de personnes en situation irrégulière employées irrégulièrement.

La Cour a par conséquent considéré que l'employeur a été sanctionné deux fois pour les mêmes faits, ce qui contrevient au principe de *non bis in idem*.

Le rapporteur s'interroge dans ce contexte si et, le cas échéant, dans quelle mesure cette jurisprudence de la Cour de cassation pourra avoir des impacts sur des situations où une personne accusée de l'infraction de la traite des êtres humains aurait déjà fait l'objet d'une sanction « administrative » prononcée par le Ministre. Certes, l'infraction de la traite des êtres humains punit aussi d'autres faits que celui de l'emploi d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, de sorte que le raisonnement de la Cour n'est peut-être pas tel quel transposable à l'infraction de la traite des êtres humains. Or, puisque l'article L. 572-5 du Code du travail en cause fait également référence explicite à la traite et la Cour a quand même estimé que la « *qualification juridique (...) [des procédures ne diffère] que par rapport au degré de gravité des faits* », le rapporteur estime qu'il ne saurait être exclu que le principe du *non bis in idem* puisse également trouver application en matière de traite, du moins dans certains cas de figure.

En tout cas, le rapporteur estime que des modifications législatives s'imposent afin « **d'assurer la coordination des autorités administratives et judiciaires pour une réponse répressive cohérente et intégrée** », voire de prévoir explicitement le « *désistement des autorités administratives en cas de poursuites du parquet* ». ⁵²⁷ En effet, selon la doctrine luxembourgeoise, il y a un risque réel qu'à « *court terme, (...) nombre de poursuites manifestement irrecevables ne seront tout simplement plus engagées par le ministère public, ou uniquement dirigées vers les dirigeants des*

⁵²⁵ Article L. 57-4 para. 1 Code du travail, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁵²⁶ *Ibid*, article L. 572-5 para. 1 : L'infraction est répétée de manière persistante ; a trait à l'emploi simultané d'un nombre significatif de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (à noter que cette disposition a été modifiée entretemps) ; est accompagnée de conditions de travail particulièrement abusives ; est commise par un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier en sachant que cette personne est victime de la traite ; a trait à l'emploi illégal d'un mineur ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier.

⁵²⁷ M. Marty, *Quelques développements récents de l'application du principe ne bis in idem à la répression administrative*, Journal des tribunaux Luxembourg 2025/4 no 100, 15 septembre 2025, disponible sur <https://www-stradalex-lu.proxy02.bnl.lu/>.

*personnes morales déjà sanctionnées. Préservant les droits fondamentaux des justiciables et conforme au droit supranational, cette approche n'est cependant pas satisfaisante en termes d'efficacité répressive ».*⁵²⁸

Bilan 2014-2024

- **Avancées majeures au niveau de la détection :** Des avancées importantes ont été réalisées ces dernières années notamment en ce qui concerne la détection de victimes présumées ou potentielles de l'exploitation par le travail : surtout l'ITM mais aussi les ONG et la Police ont joué un rôle clé dans ce contexte. Or, dans certains secteurs traditionnellement considérés comme étant des secteurs à risque, les détections restent rares (p.ex. nettoyage, plateforme, soins, agri- et viticulture).
- **Efforts supplémentaires requis pour identifier et poursuivre certaines formes d'exploitation par le travail :** La jurisprudence a de plus en plus clarifié les éléments constitutifs de cette forme de traite. Or, l'identification des victimes et les poursuites des auteurs ne sont toujours pas en phase avec les efforts de détection renforcés. Seules les formes considérées comme les plus sévères semblent être poursuivies. Une révision du processus d'identification (p.ex. en y impliquant l'ITM et les ONG) et des indicateurs reste de mise pour remédier à cette situation.
- **Besoin de coordination et de collaboration :** Tandis que les efforts de coordination et collaboration ont généralement évolué positivement, des obstacles persistent (p.ex. divergences d'interprétation des éléments constitutifs, manque d'implication du CCSS, valeur probante des rapports de l'ITM). Le rôle potentiel des syndicats n'a toujours pas été reconnu.
- **Surmonter le refus de reconnaître le rôle clé des secteurs économiques et financiers :** Les acteurs du monde économique et financier n'ont toujours pas été impliqués de manière concrète dans la lutte contre la traite, alors que ceux-ci peuvent réduire la lucrativité, voire prévenir la survenance même de la traite. L'approche actuelle du gouvernement risque de maintenir le statu quo ou, dans le pire des cas, de renforcer l'impunité des exploitateurs et l'invisibilité des victimes de traite.
- **La question de l'effet dissuasif de la réponse pénale :** La situation reste inchangée au niveau des sanctions qui soulèvent des questions au vu de leur clémence apparente. Cela est notamment dû aux moyens limités des

⁵²⁸ *Ibid.*

enquêteurs pour collecter des preuves et aux difficultés des juges pour apprécier les faits et prononcer des sanctions dissuasives et efficaces.

- **Renforcer les droits des travailleurs domestiques** : Si le protocole P29 relatif à la convention sur le travail forcé a été transposé (bien que de manière très limitée) en droit national, la Convention OIT No 189 de l'Organisation internationale du travail sur les travailleuses et travailleurs domestiques de 2011 n'a toujours pas été ratifiée.

3. L'exploitation de la mendicité

a. Une forme de traite souffrant de préjugés et d'amalgames

Le Code pénal luxembourgeois punit 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 de la livrer à la mendicité, d'exploiter sa mendicité ou de la mettre à la disposition d'un mendiant afin qu'il s'en serve pour susciter la commisération publique.⁵²⁹

Bien que la mendicité fasse de temps en temps l'objet de débats importants, parfois virulents, au sein de la société luxembourgeoise notamment en raison d'allégations de réseaux criminels exploitant des mendiants, les informations à la disposition du rapporteur dressent une image différente. Jusqu'à présent, 3 affaires en lien avec la mendicité forcée ont été rapportées à la Police, dont une semble avoir été classée sans suites et pour les deux autres affaires, l'état d'avancement est inconnu au rapporteur. À ce jour, aucun jugement en lien avec cette forme de traite n'a été rendu. Cela ne veut évidemment pas dire que cette forme de traite n'existe pas au Luxembourg, bien au contraire, il faut partir du principe qu'il y ait des victimes qui sont exploitées et qui restent inaperçues. Selon les autorités, il s'agit en effet **d'une forme de traite qui est très difficile à poursuivre**, car il y a souvent un élément transfrontalier, les victimes ne collaborent pas et/ou ne se considèrent pas comme des victimes notamment à cause de l'emprise que les exploiters ont sur elles et, souvent, il y a aussi une combinaison entre plusieurs formes d'exploitation (p.ex. mendicité et criminalité forcée).

Pour cette raison, le rapporteur avait, dès son premier rapport sur la traite, **recommandé au gouvernement de se donner les moyens pour lutter efficacement contre les réseaux exploitant des mendiants, par une augmentation des ressources des forces de l'ordre, une approche**

⁵²⁹ Art. 382-1 (1) 3) du Code pénal, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

multidisciplinaire qui implique une collaboration renforcée entre les services en charge de la lutte contre la traite des êtres humains et ceux luttant contre la criminalité organisée, ainsi qu’une coopération accrue avec les pays voisins.⁵³⁰ Dans ce contexte, **l’amélioration de la sensibilisation et de la formation des acteurs à tous les niveaux a été jugée particulièrement importante**, pour éviter notamment que les mendiants ne soient traités comme des criminels, ce qui est le cas lorsque les acteurs de première ligne ne sont pas suffisamment formés pour détecter cette forme d’exploitation. Une **sensibilisation du grand public et des médias s’est aussi avérée importante** pour éviter des déclarations stéréotypées, voire des propos haineux et racistes sur les communautés rom.⁵³¹

Aujourd’hui, environ 8 ans plus tard, le rapporteur se doit de constater que le **manque de sensibilisation et de formation n’est pas resté sans conséquences**. Le rapporteur déplore que les débats publics sur la mendicité soient souvent dominés par des considérations politisées et/ou discriminatoires qui **risquent de stigmatiser et précariser davantage les personnes concernées**. La **désinformation, les amalgames et les paroles discriminatoires posent un danger particulier**, surtout lorsque celles-ci sont propagées par des décideurs politiques.⁵³²

Récemment, des membres du parlement ont publiquement fait des propos qualifiés d’incitation à la haine par l’Autorité luxembourgeoise indépendante de l’audiovisuel (ALIA),⁵³³ respectivement détourné les constats du rapporteur pour corroborer leurs décisions politiques visant à pénaliser de manière générale toutes les personnes mendiante, y compris les victimes potentielles de traite.⁵³⁴ Cela rend la détection et la protection des victimes d’autant plus difficiles – dans le pire des cas, cela aggrave la précarité de la population concernée et les rend encore plus vulnérable à l’exploitation.

De plus, un projet de loi portant sur la pénalisation de la mendicité agressive a été déposé sans pour autant impliquer les autorités concernées par la lutte contre la

⁵³⁰ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2014-2016*, p. 38, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵³¹ *Ibid.*

⁵³² ALIA, Décision DEC0125/2024-A001/2024 du 1^{er} juillet 2024, disponible sur <https://alia.public.lu/>.

⁵³³ *Ibid.*

⁵³⁴ Chambre des Députés, *Séance publique n°7*, 19 décembre 2023, disponible sur <https://www.chd.lu/> ; Wiebke Trapp, *Eine enttäuschende Entscheidung*, 29 mars 2023, disponible sur <https://www.tageblatt.lu/> ; Journal.lu, Misch Pautsch, *Le rapport libéral de Lydie Polfer à la vérité*, 7 janvier 2025, disponible sur <https://journal.lu/>.

traite dans son élaboration.⁵³⁵ Il en va de même en ce qui concerne l'interdiction de toute forme de mendicité par la Ville de Luxembourg, autorisée par le Ministre des Affaires intérieures : aucun échange préalable avec les acteurs de terrain n'a eu lieu et les avertissements des experts en la matière n'ont pas non plus été suivis d'effets.⁵³⁶ Loin de renforcer la lutte contre l'exploitation des personnes vivant en situation de pauvreté, ces démarches les ont stigmatisées et précarisées davantage. Aucune victime potentielle de la traite n'a d'ailleurs pu être détectée lors des contrôles renforcés suite à l'entrée en vigueur de l'interdiction de la Ville de Luxembourg.⁵³⁷ En sus de la problématique de la (in)constitutionnalité de ces interdictions et des questionnements par rapport au respect de l'État de droit,⁵³⁸ ces démarches montrent un besoin urgent de sensibilisation et de coordination au niveau des décideurs politiques.

Souvent, le rapporteur constate d'ailleurs des **amalgames entre mendicité forcée, mendicité agressive, mendicité organisée et mendicité simple**. Ces notions peuvent parfois être liées, mais il est crucial de tenir compte de leurs différences pour éviter des amalgames préjudiciables aux personnes concernées.

La **mendicité dite forcée** constitue une infraction pénale grave qu'il s'agit de poursuivre en pénalisant les personnes qui exploitent les personnes exerçant des actes de mendicité. Sanctionner ces dernières reviendrait à sanctionner les victimes, ce qui est inadmissible. Elles seraient alors punies deux fois : une fois par leurs exploiters, et une deuxième fois par le système judiciaire. Il est important de souligner que l'incrimination de l'exploitation de la mendicité dans le cadre de la traite ne se limite pas à la mendicité forcée, bien que certaines publications nationales tendent à employer ces notions comme des synonymes.⁵³⁹ Comme déjà mentionné ci-dessus, en droit luxembourgeois, toute exploitation de la mendicité est punissable lorsque les actes matériels incriminés ont été réalisés, même si les

⁵³⁵ CCDH, *Avis sur le projet de loi n°8418 concernant la mendicité agressive*, 14 mars 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵³⁶ ENNHRI, *The state of the rule of law in the European Union*, 2024, p. 372, disponible sur <https://ennhri.org/>.

⁵³⁷ Voir notamment le bilan du dispositif destiné à renforcer la présence policière à Luxembourg-Ville, 16 avril 2024, disponible sur <https://police.public.lu/>.

⁵³⁸ ENNHRI, *The state of the rule of law in the European Union*, 2024, p. 372, disponible sur <https://ennhri.org/> ; voir aussi M. Marty et F. Spirinelli, *L'interdiction de la mendicité au Luxembourg*, *Cellule scientifique de la Chambre des Députés*, 5 juin 2024, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

⁵³⁹ Voir notamment la [Brochure « Victimes de la traite des êtres humains »](#) et le site internet [Stoptraite.lu](https://stoptraite.lu).

victimes n'ont pas été « forcées » au sens strict du terme.⁵⁴⁰ Les « moyens » (p.ex. menaces, violences, abus d'une situation de vulnérabilité) constituent des circonstances aggravantes en droit luxembourgeois.

La **mendicité dite agressive** est un nouveau concept que le gouvernement entend interdire dans le cadre du projet de loi n°8418.⁵⁴¹ Si le rapporteur, en tant qu'Institution nationale des droits humains, a salué en principe le remplacement des dispositions pénales actuelles relatives à la mendicité par une pénalisation plus limitée, il s'est montré fortement préoccupé par le manque de précisions et le risque de stigmatisation résultant d'une incrimination spécifique de certains actes de mendicité.⁵⁴² Le rapporteur souligne d'ailleurs que si une personne est contrainte à commettre cette forme de mendicité, elle devrait bénéficier du principe de non-sanction. Lorsqu'il s'agit d'enfants, cet élément de contrainte n'est même pas requis pour que ce dernier principe soit appliqué.⁵⁴³ Ces personnes exploitées doivent donc être considérées comme des victimes à protéger et il faudra poursuivre les exploiters.

La **mendicité « organisée »**, voire la mendicité en réunion, est actuellement considérée comme une activité répréhensible pénalement et des condamnations ont été prononcées.⁵⁴⁴ Selon la jurisprudence, il « *ne suffit pas d'être à deux, mais d'avoir agi ensemble, éventuellement envers les mêmes passants, d'avoir collaboré mutuellement, sinon d'avoir, d'une manière quelconque, soutenu l'action de l'autre* ». ⁵⁴⁵ À titre d'exemple, des personnes qui « *mendiaient ensemble en agressant verbalement les passants qui refusaient de leur donner de l'argent, et [qui] faisaient même participer les enfants à leurs actions* » ont ainsi été condamnés pour des faits de mendicité en réunion.⁵⁴⁶ Il en va de même en ce qui concerne trois

⁵⁴⁰ La preuve « *du recrutement, du transfert, de l'hébergement ainsi que de l'exploitation criminelle subséquente [est] jugée suffisante* » pour constituer l'infraction de traite des êtres humains. Pour plus d'informations y relatives, voir le *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 146, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁴¹ Projet de loi n°8418 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/>.

⁵⁴² CCDH, Avis sur le projet de loi 8418 concernant la mendicité agressive, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁴³ Article 2 (5) de la directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/> ; voir aussi CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 106, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁴⁴ Voir notamment l'art. 342 du Code pénal et certains règlements communaux. Voir aussi la réponse à la question parlementaire n°1356 du 9 octobre 2015, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁵⁴⁵ TAL, n°310/2012 du 17 janvier 2012, disponible sur <https://anon.public.lu/>.

⁵⁴⁶ *Ibid.*

personnes qui ont « *quémandé ensemble de l'argent aux passants* », sont venus au Luxembourg depuis la France dans le « *but de faire ensemble la manche* », et qui ont « agressé » ceux qui ne faisaient pas droit à leur demande.⁵⁴⁷ Si des comportements « agressifs » peuvent et doivent dans certains cas certainement donner lieu à des poursuites, pénaliser le simple fait de mendier de manière plus ou moins organisée soulève de nombreuses questions en termes de respect des droits humains. Il paraît disproportionné de sanctionner toute forme d'organisation ou de concertation entre des personnes mendiantes, sans qu'elles se livrent à d'autres activités pouvant être qualifiées de délictuelles ou qu'il y ait une exploitation.⁵⁴⁸ Par ailleurs, si des actes de mendicité en réunion peuvent éventuellement constituer des indices de traite,⁵⁴⁹ ils ne relèvent pas automatiquement de la traite des êtres humains. Par conséquent, « *en l'absence d'exploitation, l'interdiction d'actions de mendicité coordonnées dans le cadre d'une stratégie commune de survie ne contribuent pas à la protection de l'ordre public ou des droits des tiers* ». ⁵⁵⁰ Le rapporteur salue dans ce contexte que le projet de loi relatif à la mendicité agressive susmentionné vise à supprimer la pénalisation de la mendicité en réunion du Code pénal. Il rappelle qu'en tout cas, dès qu'il y a une exploitation, il faudra protéger les victimes et poursuivre les exploiters. À ce jour, la question du principe de non-punition n'a pas été abordée dans les jugements rendus en matière de la mendicité organisée. Elle devrait d'ailleurs également être enlevée des règlements communaux.⁵⁵¹

La **mendicité dite « simple »** ne doit en principe pas être sanctionnée. Protégée notamment par le droit au respect de la vie privée, une limitation ou l'interdiction de la mendicité n'est conforme aux droits humains que dans des circonstances très exceptionnelles.⁵⁵² Certains règlements généraux de Police des communes

⁵⁴⁷ TAL, n°3005/2011 du 11 octobre 2011, disponible sur <https://anon.public.lu/>. Le rapporteur tient à noter que la jurisprudence analysée date de plus de 10 ans. Il espère que le raisonnement et le langage employé par les juges est moins péjoratif à l'heure actuelle.

⁵⁴⁸ Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains*, avril 2023, p. 26, disponible sur <https://institutfederaldroitshumains.be/>.

⁵⁴⁹ UNODC, *Indicateurs sur la traite des êtres humains*, disponible sur <https://www.unodc.org/>.

⁵⁵⁰ Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains*, avril 2023, p. 26, disponible sur <https://institutfederaldroitshumains.be/>.

⁵⁵¹ Voir, dans ce sens, M. Marty et F. Spirinelli, *L'interdiction de la mendicité au Luxembourg*, *Cellule scientifique de la Chambre des Députés*, 5 juin 2024, p. 55, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

⁵⁵² Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains*, avril 2023, p. 9, disponible sur <https://institutfederaldroitshumains.be/>.

luxembourgeoises contiennent des dispositions qui présentent des incompatibilités dans ce sens, dont notamment celui de la Ville de Luxembourg abordé ci-dessus.⁵⁵³

b. Recentrer les efforts de détection et de lutte contre la traite sur les victimes potentielles

Afin d'encourager davantage les victimes de cette forme de traite à signaler les infractions, à collaborer avec les autorités et/ou à demander de l'aide, il faudra **se concentrer sur l'amélioration de la situation de celles-ci, au lieu de les précariser davantage**. D'une manière générale, il convient de **miser davantage sur la réduction de la pauvreté et la précarisation des personnes** particulièrement à risque de devenir victimes de cette forme de traite.⁵⁵⁴ De plus, comme déjà mentionné ci-dessus, afin de renforcer la détection et l'identification, il est crucial **d'adopter une approche d'aller-vers des victimes**.

Il convient dans ce même ordre d'idées de **faire en sorte que toutes les activités illégales auxquelles les victimes ont été contraintes de se livrer en conséquence directe du fait qu'elles ont été victimes de la traite des êtres humains, telles que « les infractions administratives liées la mendicité, au vagabondage ou au travail non déclaré, ou d'autres actes qui ne sont pas de nature pénale mais font l'objet de sanctions administratives ou pécuniaires »**,⁵⁵⁵ **ne fassent pas l'objet de sanctions**.⁵⁵⁶ En effet, le rapporteur rappelle dans ce contexte que la CourEDH « *doute que la pénalisation des victimes de [réseaux criminels] soit une mesure efficace contre ce phénomène. À cet égard, (...) le [GRETA] a estimé que l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité* ».⁵⁵⁷

⁵⁵³ CCDH, Avis sur le projet de loi 8418 concernant la mendicité agressive, p. 7, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/> ; voir aussi l'intervention du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, 16 juillet 2025, disponible sur <https://spcommreports.ohchr.org/>.

⁵⁵⁴ Voir le [chapitre E](#) ci-dessus.

⁵⁵⁵ Considérant n°14 de la directive (UE) 2024/1712 sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁵⁵⁶ CourEDH, *Affaire Lacatus c. Suisse*, n°14065/15 du 19 janvier 2021, para 112, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/> ; CourEDH, *Affaire V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni*, nos 77587/12 et 74603/12 du 16 février 2021, point 162, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

⁵⁵⁷ CourEDH, *Affaire Lacatus c. Suisse*, n°14065/15 du 19 janvier 2021, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Or, les mesures susmentionnées telles que le « *Platzverweis* » renforcé,⁵⁵⁸ la pénalisation de la mendicité agressive, l'élargissement des pouvoirs communaux⁵⁵⁹ ou encore l'extension de la vidéosurveillance⁵⁶⁰ suivent avant tout une logique répressive et non préventive. Si la protection de l'ordre public et de la sécurité publique est certes un objectif légitime à poursuivre par l'État, il faudra tenir dûment compte de l'impact de ces politiques sur la population la plus précaire. Le rapporteur renvoie dans ce contexte aux recommandations récentes des Rapporteurs spéciaux des Nations Unies adressées au Luxembourg :

*« Nous demandons instamment au gouvernement (...) de veiller à ce que la législation et la réglementation locales soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Nous demandons en outre à la ville de Luxembourg d'abroger les dispositions de son règlement de Police qui autorisent l'imposition d'amendes et la détention des personnes trouvées en train de mendier dans certains quartiers de la ville. Nous appelons également le Parlement luxembourgeois à réexaminer les projets de loi 8418 et 8426, afin d'éviter de criminaliser les personnes en pauvreté et les sans-abris en raison de leur statut. Cela devrait impliquer une évaluation approfondie des impacts potentiels de telles mesures sur les personnes en situation de vulnérabilité, en établissant clairement les actes auxquels ces mesures doivent s'appliquer. Toute modification du droit pénal ne devrait pas avoir pour effet de priver de liberté les personnes sans domicile fixe parce que l'État n'a pas fourni de logement adéquat, abordable et garantissant la sécurité d'occupation. (...) Le **sans-abrisme constitue en soi une violation de plusieurs droits humains**. Il s'agit d'un phénomène complexe souvent lié à des défis sociaux et économiques plus larges, mais il est exacerbé par la discrimination, **et il devrait être traité par des mesures axées sur le logement et fondées sur les droits, plutôt que par des mesures punitives**. Nous invitons le Luxembourg à intensifier ses efforts pour mettre en œuvre des mesures préventives et réactives, afin de fournir aux personnes sans domicile un logement adéquat et abordable, et donner la priorité à l'accompagnement social et à l'inclusion ».*⁵⁶¹

⁵⁵⁸ Projet de loi n°8426. Pour plus d'informations, voir les avis de la CCDH y relatifs, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁵⁹ Projets de lois n°8418 et n°8429. Voir l'avis de la CCDH sur la mendicité agressive, p. 6, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁶⁰ Projet de loi n°8512. Voir l'avis de la CCDH y relatif, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁶¹ Nations Unies, *Rapporteur Spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et du Rapporteur*

Le rapporteur déplore que ni le gouvernement, ni la Ville de Luxembourg, n'entendent réserver des suites quelconques aux recommandations des experts internationaux.⁵⁶²

La nécessité de prendre en considération les vulnérabilités de certaines catégories de la population, susceptibles d'être particulièrement exposées à des risques d'exploitation – notamment les personnes roms – s'est également révélée à travers une récente réponse du Ministre des Affaires intérieures à une question parlementaire.⁵⁶³ En effet, bien que le Conseil de l'Europe recommande aux États membres de mettre en place des « *aires de halte ou de transit aménagées, permettant aux Roms et aux Gens du voyage de s'arrêter temporairement en bénéficiant d'installations de base* »⁵⁶⁴, au Luxembourg les communes ne sont pas tenues de proposer de telles infrastructures. Le ministre n'entend pas modifier cette situation ni adapter le Code de la route. Il se contente à déclarer que si une commune souhaite accueillir des Roms sur son territoire, elle en a la possibilité, puisque la recommandation le prévoit également. Le rapporteur regrette cette position qui pourrait être perçue comme une absence d'engagement suffisant de l'État dans l'exercice de ses responsabilités.

L'approche actuelle du gouvernement en la matière est d'une part préoccupante d'un point de vue du respect de l'ordre juridique international et l'État de droit et, d'autre part, confirme une fois de plus le besoin urgent de sensibiliser les décideurs politiques.

Le rapporteur exhorte par conséquent le gouvernement et le parlement à revoir les dispositions applicables et envisagées, en tenant dûment compte des droits humains, dont notamment ceux des victimes potentielles de la traite des êtres humains, pour éviter la propagation des amalgames et pour se conformer au droit européen et international des droits humains. Les dispositions actuellement en vigueur, tant au niveau national qu'au niveau des

spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, AL LUX 1/2025, 16 juillet 2025, disponible sur <https://spcommreports.ohchr.org/>.

⁵⁶² Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'Office des Nations Unies, *Réponse à la communication conjointe des Procédures spéciales du Haut-Commissariat des droits de l'homme*, 12 septembre 2025, disponible sur <https://spcommreports.ohchr.org/> ; Tageblatt, Jessica Oé, *Bettelverbot : Luxemburg spielt mit dem Ansehen der UN*, 8 novembre 2025, disponible sur <https://www.tageblatt.lu/>.

⁵⁶³ Question parlementaire n°2119, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

⁵⁶⁴ Conseil de l'Europe, *Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres*, disponible sur <https://search.coe.int/>.

communes, sont fort probablement contraires aux droits humains⁵⁶⁵ et en tout état de cause contreproductives pour la lutte contre la traite.⁵⁶⁶

Enfin, il est particulièrement important de **veiller à une communication non-discriminatoire et non-stigmatisante et de garantir que toutes les personnes susceptibles de mettre en œuvre ces dispositions, soient formées et sensibilisées**, y compris les décideurs politiques locaux.

Bilan 2014-2024

- **Difficultés de détection et de poursuites** : Cette forme de traite n'a été recensée que rarement et aucun jugement n'a été rendu à ce jour. Des efforts de détection et d'enquête ponctuels ont été réalisés. Or, le caractère transfrontalier, le manque de coopération des victimes potentielles à cause de leurs difficultés de se libérer de l'emprise des exploiters et la combinaison avec d'autres formes d'exploitation (p.ex. criminalité forcée) rend les poursuites difficiles.
- **Désinformation et amalgames qui entravent la lutte contre la traite** : Les débats publics autour de la mendicité sont souvent fortement politisés et basés sur des stéréotypes discriminatoires, alimentant la stigmatisation et la précarisation des populations ciblées. Des amalgames dangereux sont fréquemment faits entre mendicité simple, forcée, organisée ou agressive. Les mesures législatives et réglementaires prises à ce jour ne sont ni basées sur les droits humains, ni sur la lutte contre la traite des êtres humains. Elles suivent avant tout une logique sécuritaire, pénalisant davantage les victimes potentielles, et continuent à être maintenues malgré leur inconstitutionnalité et inconventionnalité apparente.
- **Responsabiliser davantage tous les acteurs concernés et sensibiliser le grand public** : Un manque de sensibilisation semble persister à tous les niveaux, qu'il s'agisse des acteurs politiques, des forces de l'ordre, de la justice, du grand public ou des médias. La communication demeure insuffisamment adaptée et doit être non-discriminatoire et non-stigmatisante

⁵⁶⁵ ENNHRI, *The state of the rule of law in the EU*, p. 372, disponible sur <https://ennhri.org/> ; voir aussi M. Marty et F. Spirinelli, *L'interdiction de la mendicité au Luxembourg*, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 5 juin 2024, pp. 34-57, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

⁵⁶⁶ GRETA, *2^e cycle d'évaluation sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse*, 11 juillet 2019, disponible sur <https://rm.coe.int/>. Voir aussi le Guide sur la jurisprudence de la CEDH « Droits sociaux », 31 août 2025, para 106, disponible sur <https://ks.echr.coe.int/>.

afin de garantir une meilleure compréhension et un traitement respectueux des victimes potentielles.

- **Changer de paradigme pour recentrer les efforts sur les victimes :** La lutte contre la précarisation et la pauvreté demeure insuffisante et doit être renforcée. Les victimes potentielles de la traite se trouvent encore exposées à des risques de pénalisation et l'assistance et la protection ne sont pas systématiquement assurées.
- **Remédier aux obstacles pratiques et institutionnels :** Les moyens à la disposition des forces de l'ordre ainsi que l'approche générale pour détecter, identifier et assister ces victimes n'ont pas encore été améliorés. Il en va de même en ce qui concerne l'adoption d'une approche proactive et multidisciplinaire ainsi qu'une coopération transfrontalière renforcée.

4. Criminalité forcée

a. Une forme de traite méconnue

Le Code pénal punit le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de passer ou de transférer le contrôle sur une personne en vue de faire commettre par cette personne un crime ou un délit, contre son gré.⁵⁶⁷ Le principe de non-sanction – applicable à toute victime de traite – est particulièrement important dans le cadre de cette forme d'exploitation alors qu'une victime risquerait d'être punie deux fois : une fois par l'exploiteur et une deuxième fois par l'État luxembourgeois. Ce principe, prévu notamment à l'article 71-2 alinéa 2 du Code pénal, impose qu'une victime de traite qui prend part dans des activités illicites lorsqu'elle y est contrainte n'est pas pénalement responsable. À ce jour, cet article n'a toutefois jamais été appliqué par une juridiction luxembourgeoise.

Force est de constater qu'au Luxembourg, la criminalité forcée est une forme de traite qui reste encore largement méconnue. Seulement trois affaires ont été enregistrées entre 2013 et 2024 par la Police : dans deux cas il s'agissait de personnes qui auraient été contraintes de vendre des stupéfiants et dans une affaire il s'agissait d'une personne qui aurait été commanditée à commettre un attentat. Seulement dans une de ces trois affaires, la Police a pu identifier une victime de traite. Le rapporteur n'est pas en mesure d'obtenir de plus amples renseignements sur l'état d'avancement de ces affaires de la part des Parquets suite à l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2023 portant introduction de dispositions spécifiques pour

⁵⁶⁷ Article 382-1 (1) 5 du Code pénal, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA ». ⁵⁶⁸ Il note toutefois qu'aucune condamnation relative à la criminalité forcée n'a été prononcée jusqu'aujourd'hui au Luxembourg.

Au niveau de l'UE, cette forme de traite reste aussi généralement sous-détectée (uniquement 3% de l'ensemble des victimes), mais dans certains États membres, de plus en plus de personnes qui ont été contraintes de commettre des délits ou des crimes sont détectées. ⁵⁶⁹ Selon la Commission européenne, la criminalité forcée constitue en effet une forme d'exploitation croissante. ⁵⁷⁰ Elle est fréquemment liée à des infractions telles que le vol, le vol à la tire, le vol à l'étalage, la petite criminalité et la vente de stupéfiants. Les États membres signalent également une hausse de la fraude en ligne et de la fraude sociale dans ce contexte. L'exploitation d'enfants par des groupes criminels s'intensifie, notamment pour des actes de vol ou en tant que convoyeurs de drogue. Ces groupes ciblent particulièrement de jeunes garçons vulnérables, souvent issus de l'immigration, qu'ils contraignent à participer à des activités illicites telles que la culture de cannabis, des vols, voire des actes violents. ⁵⁷¹

b. Renforcer la prise de conscience et améliorer les outils à la disponibilité des enquêteurs

L'absence de décisions judiciaires et d'affaires en lien avec l'exploitation de la criminalité forcée au Luxembourg peut avoir plusieurs causes. D'une part, ce type de traite pourrait tout simplement ne pas exister ici – ce qui paraît toutefois peu probable – ou pourrait être particulièrement difficile à prouver, sachant que les victimes ne collaborent souvent pas au vu de l'influence des exploiters. D'autre part, il se peut aussi que les autorités répressives ne tiennent pas suffisamment compte d'éventuels indices de traite car elles ont tendance à considérer toute personne qui commet une infraction avant tout comme un délinquant et non pas comme une victime potentielle.

⁵⁶⁸ Loi du 7 août 2023 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA », disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁵⁶⁹ Myria, *Rapport annuel d'évaluation*, 2022, p. 111 disponible sur <https://www.myria.be>. Voir aussi le rapport d'évaluation 2023 du GRETA sur les [Pays-Bas](#), pp. 7 et 25, sur la [Belgique](#), p. 25, et sur la [France](#), pp. 11 et 69.

⁵⁷⁰ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 19 décembre 2022, point 2.4, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁵⁷¹ Pour plus détails sur la traite des enfants, voir le [chapitre G](#) ci-dessus.

Dans son dernier rapport, le rapporteur s'était déjà interrogé si les autorités sont suffisamment sensibilisées à ce phénomène, si elles disposent des moyens et outils adéquats et si le cadre légal national est suffisamment clair pour détecter et réprimer cette forme de traite.⁵⁷² Le rapporteur note dans ce dernier contexte positivement que les mesures comme l'insonorisation et l'infiltration informatique pourraient éventuellement permettre de mieux détecter et de poursuivre cette forme de traite.⁵⁷³ Alors qu'il reste difficile de déterminer une cause exacte de l'absence apparente d'affaires liées à ce type de traite, le rapporteur estime qu'il s'agit surtout d'un manque de prise de conscience couplée aux difficultés d'enquête et à l'absence d'une volonté de percevoir les auteurs d'infractions comme des victimes potentielles – tant au niveau des autorités répressives qu'au niveau politique. **La lutte contre la criminalité forcée requiert donc avant tout un changement de mentalité auprès des autorités politiques et publiques, ainsi qu'une approche focalisée sur la situation des victimes.**

À titre d'exemple, le rapporteur a constaté que dans le cadre de la réforme de la protection de la jeunesse et la création d'un droit pénal pour mineurs, les **autorités judiciaires ont affirmé que « les mineurs ont toujours été impliqués et exploités par le crime organisé, voire sont impliqués comme « petites-mains » par le monde criminel voire le terrorisme ».**⁵⁷⁴ Selon les autorités judiciaires, « (...) dans les années récentes, il y a eu une évolution inquiétante en direction des réseaux criminels. Ceux-ci espèrent ainsi passer à côté de la détection, de l'arrestation ou des poursuites pénales en faisant appel systématiquement à des mineurs pour commettre la basse besogne. Les réseaux criminels utilisent des messages codés et adaptés aux jeunes, ils utilisent le langage des mineurs et les recrutent essentiellement au travers des réseaux sociaux. Ainsi sont recrutés (actuellement encore à l'étranger) des mineurs comme tueurs à gages en commettant des meurtres et des assassinats. En cas d'interpellation de la part de la Police et de l'intervention des autorités judiciaires, beaucoup de ces mineurs ne tombent même pas sous le coup de la loi pénale et en conséquence les mesures d'investigation sont alors très limitées ».⁵⁷⁵ Les autorités judiciaires estiment par conséquent qu'il faudrait rabaisser l'âge de la majorité pénale, fixée par le projet de

⁵⁷² CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 99, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁷³ Voir [la IIe partie, Chapitre A, Point 2](#) ci-dessus.

⁵⁷⁴ 3^e Avis commun sur le projet de loi n°7991 de la Cour d'appel, du Parquet Général, des parquets de Luxembourg et de Diekirch, ainsi que des Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch, 15 juillet 2025, p.3, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁵⁷⁵ *Ibid.*

loi concerné à 13 ans, constituant une violation flagrante du droit international des droits humains des enfants.

D'une part, le rapporteur se demande si tous ces raisonnements sont réellement pertinents et applicables au contexte luxembourgeois. Il met en garde contre des analyses superficielles et généralisatrices et y reviendra dans le contexte de ses avis sur la réforme de la protection de la jeunesse. D'autre part, ces raisonnements illustrent le profond manque de compréhension et de sensibilisation à l'exploitation de la criminalité forcée comme forme de traite des êtres humains. En effet, si les autorités judiciaires semblent avoir connaissance de l'existence d'enfants exploités par des réseaux criminels, tel que souligné dans leur avis précité, il se pose alors la question de savoir si et le cas échéant quelles suites concrètes ont été réservées à ces constats.

Le rapporteur rappelle que dès qu'il y a eu une action de recrutement, d'hébergement, de transport ou de passage de contrôle envers le mineur en vue de la commission d'une infraction par ce dernier, le mineur doit être considéré comme victime de la traite des êtres humains et les autorités devraient avant tout respecter le principe de non-sanction prévu à l'article 71-2 alinéa 2 du Code pénal et prendre des mesures protectrices pour le mineur, au lieu de le sanctionner. L'élément de la contrainte est inopérant en présence de mineurs. En effet, l'article 2 (5) de la directive prévoit que lorsque les différents actes d'exploitation concernent un enfant, *« ils relèvent de la traite des êtres humains et, à ce titre, sont punissables, même si aucun des moyens visés au paragraphe 1 n'a été utilisé »*.⁵⁷⁶ Les articles 13 et 14 prévoient d'ailleurs des obligations spécifiques pour adapter les mesures d'assistance, d'aide et de protection des enfants à leurs besoins spécifiques. En revanche, les exploiters doivent être poursuivis sur base de l'infraction de la traite des êtres humains.

Or, l'approche actuellement préconisée par les autorités judiciaires va dans le sens inverse et risque de violer la directive précitée ainsi que le droit international et le droit européen des droits humains. Le rapporteur est dans ce contexte fortement préoccupé par la pratique de placer des mineurs, soupçonnés d'être « membres » voire exploités par des réseaux criminels, dans le centre pénitentiaire pour adultes à

⁵⁷⁶ Directive 2011/36/UE modifiée par la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, version consolidée disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. Le paragraphe 1 fait référence aux moyens suivants : « la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, [l']enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou (...) l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ».

Schrassig.⁵⁷⁷ Cela est incompatible avec les droits de l'enfant internationalement reconnus et les obligations incombant au Luxembourg en matière de traite. Le rabaissement de l'âge de la majorité pénale, fortement critiquable en soi, ne pourra donc en principe pas avoir comme conséquence que les mineurs exploités puissent être poursuivis pénalement. Cela remet en question l'essence même des raisonnements avancés par les autorités judiciaires.

Il en va de même en ce qui concerne **le trafic de stupéfiants**.⁵⁷⁸ Les autorités font état d'un nombre croissant d'arrestations et d'affaires y relatives, parfois en faisant référence à l'existence de réseaux criminels ce qui laisse présupposer des situations d'exploitation.⁵⁷⁹ Or, contrairement à la situation dans certains autres États, au Luxembourg il n'y a guère de détections voire de poursuites en lien avec la traite.

Aucune **mesure visant à sensibiliser davantage les différents acteurs** sur cette forme d'exploitation n'a été communiquée au rapporteur. En revanche, il a constaté une certaine réticence à faire des efforts de sensibilisation pour éviter que les personnes accusées d'une infraction utiliseraient systématiquement cet argument pour se défendre. Le rapporteur met en garde contre ce genre de raisonnement et **rappelle qu'il s'agit d'une obligation pour les États de détecter proactivement cette forme de traite et de respecter les droits des victimes potentielles. Il faudra évidemment également tenir compte de la situation des victimes éventuelles des infractions commises par une victime de la traite afin de faire en sorte qu'elles puissent également être indemnisées et protégées adéquatement.**

Le rapporteur a d'ailleurs été informé que le Parquet aurait tendance à classer sans suites pénales les poursuites engagées à l'encontre des victimes de cette forme de traite des êtres humains, ce qui pourrait expliquer que l'article 71-2 alinéa 2 du Code pénal relatif au principe de non-sanction n'ait jamais été invoqué devant les juridictions luxembourgeoises. Alors que le rapporteur n'a pas pu vérifier cette affirmation, faute de disponibilité de données y relatives, il se demande toutefois pourquoi, dans cette hypothèse, il n'y a pas davantage de victimes de criminalité forcée qui soient détectées ou identifiées. Il est crucial de les détecter et identifier le plus rapidement possible afin qu'elles puissent avoir accès aux mesures

⁵⁷⁷ Radio 100,7, *Dräi weider Mannerjähreger zu Schraasseg*, 5 décembre 2025, disponible sur <https://100komma7.lu/>; Radio 100,7, *Mannerjähreger am Prisong – interview avec Chaerel Schmit*, 8 décembre 2025, disponible sur <https://100komma7.lu/>.

⁵⁷⁸ Question parlementaire n°656 du 24 avril 2024, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁵⁷⁹ Voir notamment la présentation du "Drogendësch 2.0", p. 4, disponible sur <https://gouvernement.lu/>; Question parlementaire n°1256 du 30 septembre 2024, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

d'assistance et de protection. Par ailleurs, comme cela a déjà été évoqué dans le cadre de l'exploitation sexuelle, l'analyse des décisions judiciaires soulève la question de savoir si certaines femmes condamnées pour des faits liés à l'exploitation de la prostitution n'avaient pas elles-mêmes agi, parfois sous contrainte, en tant que victimes de la traite des êtres humains.

Si le rapporteur regrette que les indicateurs officiels pour cette forme de traite sont basés sur la « feuille de route » de 2017 qui n'a pas été mise à jour depuis et qui est, selon les informations à sa disposition, beaucoup trop limitée, il salue que la Police préconise d'ores et déjà l'utilisation des indicateurs élaborés au niveau international et mise en même temps sur une approche individualisée basée sur la situation concrète des victimes potentielles.⁵⁸⁰ Le rapporteur souligne dans ce contexte que le recours à des indicateurs actualisés est indispensable, mais qu'une certaine flexibilité doit être maintenue : la détection des victimes ne doit en effet pas se réduire à un simple exercice de « cocher des cases ».

Au vu de tout ce qui précède, le rapporteur **exhorte une nouvelle fois les autorités à redoubler d'efforts dans ce domaine et à développer une approche concertée, adaptée à la situation des victimes, afin de détecter, identifier et protéger celles qui sont confrontées à la criminalité forcée. Les indicateurs officiels figurant dans la feuille de route de 2017 devraient enfin être actualisés et adaptés aux standards internationaux. Une adaptation du cadre légal s'impose également afin de clarifier le principe de non-punition et de faire en sorte qu'il ne soit pas limité exclusivement aux sanctions pénales.**

Bilan 2014-2024

- **Difficultés de détection et de poursuites** : L'absence continue de détections et de poursuites relatives à cette forme de traite est préoccupante, sachant qu'au niveau européen les chiffres sont en croissance. 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 guère avec les autorités, rendant les enquêtes très difficiles.
- **Améliorer les outils à la disposition des enquêteurs et renforcer la prise de conscience à tous les niveaux** : Le rapporteur a également identifié un manque de prise de conscience couplée à un manque de moyens à la disposition des enquêteurs. Si ces derniers semblent être revus

⁵⁸⁰ UNODC, *Indicateurs sur la traite des êtres humains*, disponible sur <https://www.unodc.org/>.

prochainement, des efforts considérables restent nécessaires pour améliorer la prise de conscience via la sensibilisation et la formation.

- **Surmonter les réticences de renforcer l'identification de victimes potentielles** : Les auteurs d'infractions sont avant tout considérés comme des délinquants, non comme des victimes potentielles. Bien que le Parquet classe sans suites pénales certaines infractions commises par une victime de traite, des doutes persistent par rapport au respect du principe de non-sanction d'une victime qui a été contrainte à commettre des infractions. Il y a une certaine réticence des autorités à sensibiliser davantage, par crainte d'un usage abusif de l'argument de la traite par les prévenus.
- **Recentrer les efforts sur les victimes** : Le cadre législatif et réglementaire apparaît insuffisant et nécessite une révision en concertation avec les acteurs de terrain. L'approche actuelle ne garantit pas pleinement une prise en charge centrée sur les victimes et leurs droits humains et la lutte contre la précarisation et la pauvreté reste insuffisante. Les victimes potentielles demeurent exposées à des risques de pénalisation plutôt que d'avoir accès à une protection systématique.

5. Les (autres) inconnues : la vente d'enfants, le trafic d'organes ou de tissus et les nouvelles formes de traite

Le Code pénal luxembourgeois interdit également l'exploitation visant à **prélever des organes ou des tissus** en violation de la législation en la matière. Cette forme de traite n'a jamais été détectée au Luxembourg et le rapporteur ne dispose pas d'informations y relatives. Il note toutefois qu'au niveau de l'UE, des soupçons de traite à des fins de prélèvement d'organes, incluant cellules, tissus, sang et ovules, ont été signalés par la Bulgarie, la Grèce et la Slovaquie.⁵⁸¹ Cette forme d'exploitation a représenté moins de 1 % des cas enregistrés dans l'UE en 2021-2022.

Le **vente d'enfants** occupe une place un peu à part dans le Code pénal luxembourgeois, mais semble être considérée comme une forme de traite : « *tout acte ou toute transaction en vertu desquels un enfant est remis par toute personne ou tout groupe de personnes à une autre personne ou groupe des personnes contre rémunération ou tout autre avantage* ». Ce type de traite a été détecté en 2017

⁵⁸¹ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 19 décembre 2022, point 2.4, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

(victime identifiée) en lien avec une adoption dite illégale. En 2023, une autre victime présumée a été détectée dans une autre affaire. En 2024, la Direction générale de l'immigration a détecté une victime potentielle mais, après une courte enquête, il n'y aurait pas eu d'indices de traite. Le rapporteur ne dispose pas de plus amples informations par rapport à ces affaires.

La nouvelle directive de l'UE 2024/1712 sur la traite prévoit dorénavant également que l'exploitation de la **gestation pour autrui, du mariage forcé ou de l'adoption illégale** devra être incriminée comme forme de traite des êtres humains. La directive reconnaît que ces formes d'exploitation peuvent déjà, dans certains cas, relever du champ d'application des infractions relatives à la traite.⁵⁸² Or, il est précisé que le critère des moyens devrait également être rempli (sauf en cas d'enfants), ce qui n'est pas le cas en droit luxembourgeois pour les autres formes de traite, à l'exception de la criminalité forcée. Le rapporteur y reviendra plus en détail dans le contexte de son avis relatif à la transposition de la directive dans le droit national. Il se limite ici à soulever certains points de nature plus générale.

En ce qui concerne plus particulièrement l'exploitation de la **gestation par autrui**, le rapporteur souligne que la directive cible « *les personnes qui forcent les femmes à être mères porteuses ou qui les amènent à agir ainsi par la ruse* ». ⁵⁸³ Selon la Commission européenne, l'exploitation de la gestation pour autrui constitue une forme émergente de traite des êtres humains. Des personnes dans des situations vulnérables, notamment originaires d'Europe de l'Est, sont exploitées à cette fin par des réseaux criminels transnationaux, impliquant parfois des cliniques de santé génésique. Cette forme de traite constitue une forme de violence sexuelle, voire une vente d'enfants,⁵⁸⁴ et devrait déjà à l'heure actuelle être poursuivie. Elle est également liée à l'exploitation aux fins d'un prélèvement d'organes et de tissus. Plusieurs questions méritent d'être analysées dans ce contexte afin de veiller à la prévisibilité du droit pénal : dans quelle mesure est-ce que les parents d'intention pourront-ils être tenus pour responsables, soit en tant que (co)auteurs ou complices, soit en tant que clients ? Comment poursuivre de manière efficace les intermédiaires qui se livrent à la criminalité transfrontière organisée pour gagner des bénéfices très importants ? Comment éviter que l'enfant voire la personne exploitée ne soient pas

⁵⁸² Considérant n°6 de la directive (UE) 2024/1712 sur la traite, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁵⁸³ *Ibid.*

⁵⁸⁴ CCDH, Avis sur le projet de loi n°6568A portant réforme du droit de la filiation, p. 15, disponible sur <https://ccdih.public.lu/>.

négativement impactés ?⁵⁸⁵ Comment tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans ce cas de figure ? Qu'en est-il de la procréation pour autrui ? Le rapporteur note d'ailleurs que le projet de loi 6568A avait prévu de créer un cadre légal pour la gestation pour autrui.⁵⁸⁶ Dans la mesure où la grande majorité des gestations pour autrui sont réalisées à l'étranger et que celle-ci sera fort probablement interdite au niveau national, il faudra également tenir dûment compte de la dimension internationale de cette forme de traite. Le rapporteur souligne l'importance de prévoir des mécanismes de contrôle, recommandés également par la Rapporteuse spéciale des Nations unies : « *Les États ne devraient pas reconnaître automatiquement les ordonnances de parenté ou les actes de naissance fournis par un État tiers en ce qui concerne les gestations pour autrui commerciales, mais au contraire examiner avec attention les procédures menées à l'étranger. Il incombe à l'État d'origine des parents d'intention de procéder à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant après sa naissance, de protéger son droit à l'identité et son droit à l'accès aux origines, et d'évaluer la question de la filiation de manière indépendante, ainsi que d'enquêter sur le traitement réservé à la mère porteuse et sur celle de son consentement après la naissance* ». ⁵⁸⁷ Dans le projet de loi n°6568A précité, il était prévu que l'officier de l'état civil devra dans tous les cas aviser le procureur d'État qui vérifiera ensuite si les conditions légales sont remplies et s'il n'y a pas eu par exemple de vente d'enfants ou de traite des êtres humains. La CCDH avait exhorté le gouvernement à mettre à disposition du Parquet les moyens et ressources nécessaires afin de lui permettre d'assurer de manière inconditionnelle cette tâche.

En ce qui concerne l'exploitation du **mariage forcé**, au niveau de l'UE cette forme de traite toucherait surtout « *les minorités ethniques, telles que les Roms, et les enfants (principalement des filles) issus de l'immigration. Le mariage forcé est souvent lié, par ailleurs, à de multiples formes d'exploitation, telles que l'exploitation*

⁵⁸⁵ Voir, dans ce sens, la recommandation du CEDAW adressée au Luxembourg dans ses Observations finales concernant le huitième rapport périodique du Luxembourg, disponible sur <https://docs.un.org/> : « *adopter un cadre législatif visant à réglementer la gestation pour autrui pour protéger les mères porteuses, les mères qui ont recours à une gestation pour autrui et les enfants nés d'une gestation pour autrui contre l'exploitation, la coercition, la discrimination et la traite* ».

⁵⁸⁶ CCDH, Avis sur le projet de loi n°6568A portant réforme du droit de la filiation, p. 15, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/>.

⁵⁸⁷ Rapport de la Rapporteuse spéciale Maud de Boer-Buquicchio sur la vente et exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, 15 janvier 2018, [A/HRC/37/60](https://www.unhcr.org/refugees/37/60), point 70.

sexuelle, l'exploitation par le travail ou la mendicité forcée ». ⁵⁸⁸ Le rapporteur souligne dans ce contexte qu'il sera crucial de prévoir également des mesures de prévention spécifiques, sachant que la répression n'est pas suffisante à elle-seule pour remédier à cette forme de traite. ⁵⁸⁹ À noter qu'au Luxembourg, l'article 389 du Code pénal punit actuellement le fait de contraindre quelqu'un, par des violences ou des menaces, à contracter un mariage ou un partenariat. Pour constituer l'infraction de la traite, il faudra y avoir une intention d'exploiter la victime, p.ex. en l'obligeant à avoir des relations sexuelles, à remettre son salaire ou à s'occuper des activités ménagères. ⁵⁹⁰ Il s'agira de clarifier ces éléments davantage. Les dispositions de la directive européenne sur la traite devraient d'ailleurs être transposées conjointement avec la directive de l'UE 2024/1385 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et aux violences domestiques. ⁵⁹¹

L'exploitation de **l'adoption illégale** quant à elle n'est pas plus amplement précisée par la directive. Comme les autres formes de traite, une intention d'exploitation ultérieure semble être requise, c'est-à-dire l'adoption illégale devra avoir été réalisée en vue d'une exploitation p.ex. sexuelle, travail forcé ou greffe d'organes. ⁵⁹² Au Luxembourg, elle semble déjà être au moins partiellement couverte par l'incrimination de la vente d'enfants. En outre, l'article 367-1 du Code pénal incrimine le fait « *d'avoir, dans un esprit de lucre, apporté ou tenté d'apporter son entremise pour faire accueillir ou adopter un enfant* » et l'article 367-2 punit le fait « *de tirer un gain matériel indu en raison d'une intervention à l'occasion d'une adoption* ». La rapporteuse spéciale de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants a qualifié d'adoptions illégales « *les adoptions qui sont le résultat de crimes tels que l'enlèvement, la vente et la traite* »

⁵⁸⁸ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 19 décembre 2022, point 2.4, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁵⁸⁹ Salomé Lannier et Victoria Wozniak-Cole, *The 2024 revision of the Anti-Trafficking Directive 2011/36/EU: A comprehensive update?*, p. 3, disponible sur <https://www.uitgeverijparis.nl/> ; Lireza et Bozheku, *Legal dilemma on the criminalization of forced marriage*, Academic Journal of Interdisciplinary Studies, mai 2023, disponible sur <https://www.researchgate.net/>.

⁵⁹⁰ Charles-Éric Clesse, *Traite et trafic des êtres humains*, Larcier, 2023, pp. 478 et suivantes et la jurisprudence belge citée à la page 481.

⁵⁹¹ Article 4 de la directive UE 2024/1385 du 14 mai 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/> : « *Les États membres veillent à ce que les comportements intentionnels suivants soient passibles de sanctions en tant qu'infractions pénales: le fait de contraindre un adulte ou un enfant à contracter un mariage; le fait de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'un pays autre que celui où il réside avec l'intention de le forcer à contracter un mariage* ».

⁵⁹² Charles-Éric Clesse, *Traite et trafic des êtres humains*, Larcier, 2023, pp. 484 et 487.

d'enfants ou qui impliquent la commission d'autres actes illégaux ou pratiques illicites comme l'absence de consentement des parents biologiques, la fraude et des gains financiers indus ». ⁵⁹³ Le rapporteur invite le gouvernement et le parlement à tenir dûment compte des recommandations de la rapporteuse spéciale lors de la transposition de la directive sur la traite. Il convient également de clarifier dans ce dernier contexte les différences et interactions entre les différentes infractions (vente d'enfants, adoption illégale, exploitation d'adoption illégale dans un contexte de traite) afin de veiller à la clarté et à la prévisibilité de celles-ci. À défaut, leur mise en œuvre pratique risque d'être difficile.

I. L'indemnisation des victimes : un instrument de justice réparatrice négligé au Luxembourg

1. L'importance de l'accès effectif à l'indemnisation

L'indemnisation des victimes de la traite des êtres humains joue un rôle crucial dans la lutte contre la traite. D'une part, il s'agit d'un instrument de justice réparatrice permettant aux victimes d'obtenir la réparation pécuniaire des dommages causés par l'auteur, d'accéder à la justice et de regagner son autonomie. En effet, une indemnisation peut permettre à construire une nouvelle vie, réduire le risque de redevenir victime de traite et renforcer la confiance dans le système judiciaire. ⁵⁹⁴ D'autre part, il s'agit aussi d'un moyen, pour l'État, « *pour prévenir les violations des droits humains et de reconnaître [ses] manquements à [ses] obligations en matière de droits humains* ». ⁵⁹⁵ Selon le droit européen, les victimes ont le droit d'être indemnisées pour les préjudices matériels et moraux. ⁵⁹⁶ En principe, l'indemnisation doit être prise en charge par l'exploiteur, mais si cela n'est pas possible, l'État doit s'en occuper. ⁵⁹⁷

Dans ses rapports précédents, le rapporteur avait déjà fait une analyse détaillée de la jurisprudence en matière d'indemnisation des victimes de la traite ainsi que des

⁵⁹³ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, 22 décembre 2016, point 91, disponible sur <https://docs.un.org/>. Voir aussi la prise de position commune « *Joint statement on illegal intercountry adoptions* », 28 septembre 2022, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁵⁹⁴ Myria, *Rapport annuel 2019*, p. 52, disponible sur <https://www.myria.be/>.

⁵⁹⁵ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 19, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁵⁹⁶ Article 15, paragraphe 3 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, disponible sur <https://www.coe.int/>.

⁵⁹⁷ *Ibid*, paragraphe 4.

indemnisations prises en charge par l'État au cas où les victimes ne peuvent pas réclamer les sommes auprès des auteurs, par exemple à cause de l'insolvabilité ou de la disparition de ces derniers.⁵⁹⁸ Le rapporteur y avait constaté que des efforts considérables étaient nécessaires pour garantir un véritable accès à la justice aux victimes. Il regrette de devoir constater que la situation est restée largement inchangée depuis la publication de son dernier rapport, tant au niveau des indemnisations prononcées par les juridictions qu'au niveau de celles prises en charge par l'État.

2. Un rappel des constats et obstacles relatifs au droit à une indemnisation

Pour demander une indemnisation pour le préjudice matériel et moral subi, les victimes de la traite peuvent se **constituer partie civile dans le cadre d'une procédure pénale** et/ou **saisir les juridictions civiles**.⁵⁹⁹ Contrairement aux juridictions pénales belges, les juges luxembourgeois ont toutefois retenu qu'ils ne sont pas compétents pour allouer des indemnités pour les salaires impayés en matière d'exploitation par le travail. Le rapporteur y reviendra encore ci-dessous.

Le rapporteur a observé que les victimes de traite **ne se constituent que très rarement partie civile** devant les juridictions pénales. Depuis 2013, seulement 8 des 135⁶⁰⁰ victimes ont sollicité une indemnisation, dont une victime d'exploitation sexuelle (sur 125) et 7 victimes d'exploitation par le travail (sur 10).⁶⁰¹ Selon le Ministère de la Justice, le faible nombre de demandes d'indemnisation s'expliquerait par le fait que les victimes ont « *très souvent fait le choix de retourner au plus vite dans leur pays d'origine au lieu d'accepter les mesures de protection proposées* ». ⁶⁰² Certaines personnes ne se considéreraient d'ailleurs pas comme

⁵⁹⁸ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 104 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁵⁹⁹ Articles 3, 56 et 183-1 du Code de procédure pénale, disponible sur <https://legilux.public.lu/>. À noter que les victimes peuvent aussi procéder par citation directe si le Parquet décide de classer l'affaire.

⁶⁰⁰ À noter que ce chiffre tient uniquement compte des victimes dont l'affaire a été renvoyée devant une juridiction. Le nombre réel de victimes n'ayant pas demandé voire obtenu une indemnisation est donc fort probablement beaucoup plus élevé.

⁶⁰¹ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, p. 179, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁶⁰² GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 13, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

des victimes de la traite et/ou se seraient « volontairement » livrées aux actes d'exploitation (p.ex. prostitution ou travail dans des conditions indignes). Dans son dernier rapport, le rapporteur avait souligné que la situation est fort probablement plus complexe et qu'il faudrait en tout état de cause s'interroger sur la question de savoir pourquoi les victimes ont fait le choix de retourner au plus vite dans leur pays d'origine et de refuser les aides proposées. Il rappelle aussi qu'en matière de traite, le consentement éventuel d'une victime à son exploitation – y compris lorsqu'elle ne se considère pas comme une victime – est en principe sans pertinence, tant pour les poursuites des auteurs que pour son droit à une assistance, protection et indemnisation. Il rappelle qu'une victime a le droit d'obtenir une indemnisation et qu'il incombe à l'État de veiller à ce que l'exercice de ce droit ne soit pas seulement théorique, mais également effectif en pratique. Le manque d'informations, un soutien insuffisant, des critères d'admission stricts ou les problèmes procéduraux peuvent constituer les principaux obstacles.⁶⁰³

Le rapporteur a aussi constaté que si les victimes décident de se constituer partie civile, **elles ne reçoivent qu'une fraction du montant demandé.**⁶⁰⁴ Les indemnisations ne sont en tout cas pas du tout proportionnelles face aux bénéfices que les auteurs ont tiré de l'exploitation des victimes. Le rapporteur a fait les mêmes constats que le GRETA dans ce dernier contexte : les jugements n'indiquent pas suffisamment les motifs du rejet du surplus des demandes d'indemnité et les montants alloués sont très faibles au vu de la gravité des faits.⁶⁰⁵ Contrairement aux affirmations du gouvernement,⁶⁰⁶ le rapporteur n'a pas connaissance de décisions définitives où les juges auraient ordonné une expertise pour évaluer le chiffre des préjudices subis.⁶⁰⁷ Les juridictions ont toujours procédé à une évaluation « ex

⁶⁰³ Joëlle Milquet, *Strengthening victim's rights: from compensation to reparation*, mars 2019, disponible sur <https://commission.europa.eu/> ; Myria, Rapport annuel 2019, pp. 52 et 66, disponible sur <https://www.myria.be/>.

⁶⁰⁴ Pour une analyse plus approfondie des chiffres relatifs aux indemnisations demandées par les victimes et allouées par les juridictions depuis 2013, le rapporteur renvoie au chapitre portant sur les statistiques dans la IV^e partie du 4^e rapport sur la traite, p. 179, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁶⁰⁵ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, pp. 20-21, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁶⁰⁶ GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 15, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁶⁰⁷ À noter toutefois que dans un récent jugement (non-définitif) de la chambre criminelle du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (TAL, n°[LCRI-99/2025](#) du 13 novembre 2025, une expertise a été ordonnée.

aequo et bono » du dommage matériel⁶⁰⁸ ou moral⁶⁰⁹, c'est-à-dire une appréciation souveraine réalisée par le juge lorsque celui-ci estime qu'il n'a pas d'éléments d'appréciation suffisants, alors que le recours à un expert judiciaire médical et/ou calculateur est fréquent en matière pénale.⁶¹⁰

De plus, jusqu'à présent, les juges n'ont encore jamais utilisé de leur faculté de soumettre le **sursis à l'exécution de la peine d'emprisonnement** à la condition d'indemniser la victime (articles 629 et 633-7 du Code de procédure pénale). Le rapporteur est pourtant d'avis qu'il s'agit d'un moyen qui pourrait inciter les exploités à indemniser les victimes.

L'assistance judiciaire, à laquelle les victimes de traite ont droit, couvre les demandes d'indemnisation. Or, si aucune constitution de partie civile n'est faite ou si le bâtonnier n'est pas informé de celle-ci dans le mois suivant son dépôt, certaines victimes risquent de se voir retirer le bénéfice de l'assistance judiciaire.⁶¹¹

Pour obtenir la **réparation de son préjudice résultant du non-paiement d'un salaire**, les victimes doivent, selon la jurisprudence actuelle, déposer parallèlement à l'action publique au pénal une action en justice devant le tribunal de travail. Les conséquences pour les victimes de traite, qui ne sont pas au courant de cette situation, peuvent être de taille alors qu'en matière de recouvrement des salaires, le délai de prescription est en principe fixé à trois ans : si les demandes d'indemnisation des victimes sont déclarées irrecevables ou infondées à la fin de la procédure pénale, qui dure en moyenne plus de trois ans, il sera trop tard pour

⁶⁰⁸ Dommage matériel : Frais médicaux résultant du préjudice (traitements médicaux - soins hospitaliers et ambulatoires, convalescence) ; besoins ou frais supplémentaires résultant du préjudice (à savoir soins et assistance, traitements temporaires et permanents, kinésithérapie prolongée, adaptation du logement, équipements spéciaux, etc.) ; lésions irréversibles (par exemple invalidité et autres handicaps permanents) ; perte de revenus durant et après les traitements médicaux (y compris la perte de revenus et la perte de capacité à gagner sa vie ou diminution d'indemnités) ; perte de chance professionnelle ; dépenses liées aux procédures judiciaires relatives à l'événement ayant causé le dommage, telles que les frais de justice et autres indemnisation pour des biens personnels endommagés ou volés.

⁶⁰⁹ Dommage moral : dommages psychologiques tels que la douleur et souffrance de la victime, le préjudice d'agrément (lorsqu'on n'est plus capable de mener la même vie qu'avant l'infraction), le préjudice esthétique (cicatrices, perte d'un membre ou autre) ou le préjudice sexuel.

⁶¹⁰ Voir notamment le jugement n° [1291/2024](#) du 6 juin 2024 du Tribunal d'arrondissement, p. 34 : « Concernant tout d'abord la demande en instauration d'une expertise, le Tribunal relève qu'il dispose des éléments nécessaires, compte tenu des éléments du dossier répressif, des explications fournies à l'audience et des pièces versées par la partie demanderesse au civil, pour évaluer les montants indemnitaires ».

⁶¹¹ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2019-2020*, pp. 43 et suivantes, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/>. Voir aussi la [Ile Partie, Chapitre A, Point 2](#) ci-dessus.

introduire encore une demande relative aux salaires auprès des juridictions de travail. Même si la victime dépose une requête au tribunal de travail dans les délais, vu la longueur de la procédure pénale, elle risque de se voir opposer une péremption d'instance. En tout état de cause, cette approche rend l'accès à la justice inutilement difficile. Le rapporteur rappelle qu'il faudra revoir les procédures et les lois actuelles afin que les victimes ne doivent plus engager une procédure devant les juridictions du travail parallèlement au procès pénal pour recouvrer leurs salaires impayés. Le rapporteur espère en tout cas que les juridictions appliqueront la prescription trentenaire dans ces cas en raison du caractère indemnitaire de la demande des victimes, en s'inspirant de la jurisprudence de la Cour de cassation française en la matière.⁶¹² À ce jour, aucune information n'a été fournie par les autorités au rapporteur concernant les indemnisations éventuelles octroyées par les juridictions de travail aux victimes de traite.⁶¹³

Dans le domaine de la traite, les victimes n'ont presque jamais une documentation relative à la durée de travail et reçoivent le paiement, s'il existe, surtout en espèces. Le rapporteur salue donc que les articles L.574-7 et L.572-9 du Code du travail, tels que modifiés en 2023, prévoient que la relation d'emploi de personnes en séjour ou en situation irrégulières est présumée avoir duré au moins trois mois. La preuve contraire pour renverser cette présomption doit dorénavant être fournie par l'employeur ou le salarié sous forme écrite.⁶¹⁴ Dans son dernier rapport, le rapporteur avait toutefois mis en garde contre une approche trop rigide qui rendra la preuve du contraire encore plus difficile pour les victimes d'une exploitation par le travail qui ont été exploitées pendant une durée supérieure à trois mois. En l'absence de documentation écrite, il est d'ailleurs aussi particulièrement difficile de prouver les heures de travail, surtout lorsqu'elles sont contestées par les exploitants et qu'il n'y a pas d'autres témoins. Parfois les juridictions acceptent les affirmations des victimes,⁶¹⁵ parfois elles les remettent en question en ayant recours à des présomptions défavorables aux victimes.⁶¹⁶ Bien que l'ITM ait dressé une évaluation positive de cette modification, le rapporteur n'a pas pu vérifier si celle-ci a eu des

⁶¹² Cour de cassation française, Chambre sociale, 3 avril 2019, 16-20.490, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁶¹³ Voir dans ce même sens GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, pp. 21-22, disponible sur <https://rm.coe.int/> : « Il n'existe aucune donnée concernant les indemnisations demandées et obtenues par des victimes de la traite devant le tribunal du travail ».

⁶¹⁴ Selon le commentaire des articles, « une simple affirmation contraire ne suffit donc pas pour échapper au paiement des salaires éventuellement dus » (Projet de loi n°8227, *Commentaire des articles*, p. 14, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>).

⁶¹⁵ Voir notamment le jugement n° [1729/2022](#) du 30 juin 2022.

⁶¹⁶ Voir notamment le jugement n° [209/2021](#) du 28 janvier 2021.

impacts concrets positifs sur la situation des victimes de traite. Le rapporteur exhorte dès lors encore une fois le gouvernement à **mettre en place des dispositifs plus adaptés à la situation des victimes de traite pour faciliter davantage la détermination de la durée de travail, y compris les heures prestées**. Le GRETA a recommandé dans ce contexte aussi de « *veiller à ce que la collecte de preuves sur le préjudice subi par la victime, y compris sur le gain financier tiré de l'exploitation de la victime, fasse partie intégrante de l'enquête pénale et de l'inspection du travail, de manière à ce que les demandes d'indemnisation adressées au tribunal puissent être étayées* ». ⁶¹⁷ Le rapporteur recommande de s'inspirer notamment du Contrôle des lois sociales et de l'Office national de sécurité sociale en Belgique qui jouent un rôle important dans la récupération des arriérés de salaire. ⁶¹⁸

Les articles L. 572-7 et 572-8 du Code du travail prévoient que l'employeur qui a employé un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, y compris les victimes de traite, doit lui verser une rémunération qui représente « *l'ensemble des **cotisations sociales et impôts impayés*** », et les **frais de retour** si une procédure de retour est engagée, qui, en cas de non-paiement, peuvent être récupérés par l'Administration de l'enregistrement et des domaines. ⁶¹⁹ Le rapporteur n'a toujours pas reçu d'informations sur la mise en œuvre de ces dispositions.

Le rapporteur continue aussi à inviter le gouvernement à s'inspirer des initiatives mises en place dans d'autres pays de l'UE pour accompagner les victimes dans leurs démarches de recouvrement. Des mécanismes de soutien aux victimes qui aident à recouvrer les indemnisations, même lorsque les victimes ne se trouvent pas ou plus sur le territoire national, s'imposent. ⁶²⁰ Il note dans ce contexte qu'une association spécialisée en matière de traite et agréée par le Ministère de la Justice peut théoriquement exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction de traite, à condition que la traite constitue « *un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs [que les associations] ont pour objet*

⁶¹⁷ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, point 69, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁶¹⁸ Myria, *Rapport annuel 2019*, p. 52 et suivantes, disponible sur <https://www.myria.be/>.

⁶¹⁹ GRETA, *Réponse du Luxembourg au 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 États parties*, Troisième cycle d'évaluation, 2 mars 2021, p. 15, disponible sur <https://rm.coe.int/>. L'article L. 572-2 du Code du travail précise qu'il s'agit du « *salaire et tout autre émolument (...) dont auraient bénéficié des salariés comparables dans le cadre d'une relation de travail régie conformément aux dispositions du [Code du travail]* ».

⁶²⁰ FRA, *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation : Role of the employers sanctions directive*, 2021, disponible sur <https://fra.europa.eu/> ; CNCDH, *Avis sur la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique*, 15 octobre 2020, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

de défendre » et que la victime déclare expressément et par écrit ne pas s'y opposer.⁶²¹ Or, jusqu'à présent, aucune association n'a eu recours à cette possibilité.⁶²² Il est crucial de **soutenir et d'outiller les ONG afin qu'elles puissent intervenir au nom et pour le compte des victimes**. À titre d'exemple, en Belgique, certaines organisations telles que Myria ou Payoke, qui accompagnent des victimes de la traite, ont recours à cette possibilité.⁶²³

Enfin, le rapporteur souligne encore qu'il est essentiel de **faire des enquêtes financières approfondies et de saisir dès le départ les avoirs criminels des auteurs présumés**. Cela permettra non seulement « *d'assécher le réseau financier, répertorier l'ensemble du réseau et obtenir certains éléments de preuve en vue d'une condamnation pour traite des êtres humains* », mais aussi de faciliter l'indemnisation de la victime via la confiscation des avoirs des exploiters.⁶²⁴ Il est crucial de saisir le plus tôt possible le patrimoine criminel des suspects.⁶²⁵ Actuellement, les confiscations prononcées ne constituent qu'une fraction minime des bénéfices générés par les activités criminelles, d'où l'importance d'enquêtes financières renforcées. Les juridictions ne prononcent pas toujours des confiscations (même en cas de crime ou de blanchiment d'argent)⁶²⁶ et les montants confisqués ne correspondent presque jamais aux avantages patrimoniaux que les exploiters ont tiré de l'exploitation des victimes.⁶²⁷ Elles se limitent en général aux biens qui sont directement liés aux infractions, p.ex. des éléments de preuve sans valeur

⁶²¹ Article 3-1 du Code de procédure pénale (disponible sur <https://legilux.public.lu/>): « *Toute association, d'importance nationale, dotée de la personnalité morale et agréée par le ministre de la Justice peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens des articles (...) 382-1, 382-2 (...) du Code pénal (...) et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel ou moral et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public. Quand il s'agit d'une infraction (...) au sens des articles (...) 382-1, 382-2 (...) du Code pénal, l'association ne pourra exercer par voie principale les droits reconnus à la partie civile qu'à la condition que ces personnes déclarent expressément et par écrit ne pas s'y opposer* ».

⁶²² GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 21, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁶²³ Myria, *Rapport annuel d'évaluation 2022*, disponible sur <https://www.myria.be/>.

⁶²⁴ Myria, *Rapport annuel 2019*, p. 68, disponible sur <https://www.myria.be/>.

⁶²⁵ *Ibid.*

⁶²⁶ Sur les 24 affaires tranchées entre 2013 et 2022, 18 ont fait l'objet de confiscations. Dans le jugement n°7/2020 du 4 février 2020 où une mineure a été exploitée et la traite était donc considérée comme un crime, il n'y avait pas de confiscations. Dans l'affaire n°1997/2016 du 30 juin 2016 où l'infraction du blanchiment a été retenue, il n'y avait pas non plus de confiscations.

⁶²⁷ Il faut noter que la valeur totale des sommes et objets confisqués n'est généralement pas précisée dans les jugements.

patrimoniale particulière, des voitures ou des téléphones portables qui ont été utilisés pour commettre l'infraction, ou des sommes d'argent qui sont le produit direct de l'infraction. Même dans les affaires où des sommes exceptionnellement importantes ont été confisquées, les gains financiers ont été beaucoup plus élevés. Le rapporteur recommande en tout cas de **mieux outiller les enquêteurs, les procureurs et les juges pour qu'ils puissent évaluer, saisir et confisquer correctement les bénéfices générés par les auteurs grâce à l'exploitation des victimes**. Il y a dans ce même contexte aussi lieu de sensibiliser et former davantage ces derniers ainsi que les avocats pour une meilleure prise en compte du dommage subi par les victimes.⁶²⁸

Aucune mesure de suivi ne semble avoir été prise pour répondre aux constats et obstacles précités et pour améliorer l'accès des victimes de la traite à une indemnisation. Le rapporteur exhorte donc le gouvernement et le parlement à redoubler d'efforts en la matière. Afin de mieux cerner la problématique, il reste en tout cas nécessaire de recueillir des données fiables sur toute forme d'indemnisation des victimes de la traite. Des changements structurels s'imposent ensuite qui tiendront dûment compte des situations personnelles des victimes. L'État doit impérativement intervenir dans les situations où une victime risque de ne pas être en mesure d'être indemnisée.

3. Les indemnisations prises en charge par l'État

Comme déjà mentionné ci-dessus, l'État a l'obligation d'indemniser les victimes de traite lorsque celles-ci ne peuvent pas être adéquatement indemnisées par les exploiters.

a. Le mécanisme d'indemnisation prévu par la loi modifiée du 12 mars 1984

Dans ses derniers rapports, le rapporteur avait déjà mis en avant l'inadéquation du mécanisme d'indemnisation par l'État, prévu par la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction, pour les victimes de la traite. Il y avait fait les constats suivants : Seules les victimes de formes de traite d'une exceptionnelle gravité peuvent recourir à ce mécanisme,⁶²⁹ et ceci dans des conditions très limitées, ce qui pourrait, en

⁶²⁸ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 22, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

⁶²⁹ Il faut remplir trois critères cumulatifs : 1. il faut y avoir un dommage corporel qui a entraîné soit la mort, soit une incapacité permanente de travail pendant plus d'un mois. Cette condition ne s'applique

partie du moins, expliquer pourquoi jusqu'aujourd'hui, le Ministère de la Justice n'a toujours pas été saisi d'une demande de la part d'une victime de la traite. Le rapporteur avait par conséquent invité le gouvernement à évaluer et, le cas échéant, à revoir le cadre légal afin de le rendre plus accessible. Il se demandait par exemple si les **conditions d'applicabilité de ce dispositif n'étaient pas trop restrictives et si l'accès ne devrait pas être garanti à toutes les victimes de la traite, indépendamment de leur âge, leur nationalité et de la nature ou de la gravité du préjudice subi. Il invitait aussi le gouvernement à renforcer la sensibilisation des victimes et de leurs représentants afin de rendre cette possibilité d'indemnisation plus visible.**

Il n'y a pas eu de nouveaux développements y relatifs de sorte que le rapporteur se doit d'inviter à nouveau le gouvernement et le parlement à mettre en œuvre ses recommandations précitées.

b. Le mécanisme du recouvrement des avoirs via des confiscations

Le rapporteur avait estimé dans son dernier rapport que la loi du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués⁶³⁰ pourrait permettre de saisir et de confisquer des sommes plus importantes, ce qui est crucial pour l'indemnisation des victimes. Il avait aussi estimé que cela pourrait contribuer à la mise en œuvre des dispositions et recommandations européennes : la directive 2011/36/UE prévoit que les biens confisqués devraient pouvoir financer l'assistance aux victimes et la protection de celles-ci (y compris leur indemnisation ainsi que les actions transfrontalières de lutte contre la traite).⁶³¹ À noter qu'au Luxembourg, les biens confisqués ont jusqu'à présent pu être alloués au Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité⁶³² si le blanchiment d'argent avait également été retenu par les juges. Selon les informations à la disposition du rapporteur, ce fonds a notamment été utilisé pour financer une campagne de sensibilisation sur la traite

pas aux victimes mineures de traite, ni aux victimes des articles 372 à 376 ; 2. il faut y avoir un trouble grave dans les conditions de vie résultant par exemple d'une atteinte à l'intégrité physique ou mentale - cette condition étant présumée en cas de victime mineure de la traite ou en cas d'infractions prévues aux articles 372 à 376 ; 3. la victime ne doit pas pouvoir obtenir, à un titre quelconque, une réparation ou une indemnisation effective et suffisante.

⁶³⁰ Article 583 du Code de procédure pénale, tel qu'introduit par l'article 11 de la loi du 22 juin 2022, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁶³¹ Voir aussi l'article 15 paragraphe 4 et l'article 23 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, disponible sur <https://rm.coe.int/1680083731>.

⁶³² La mission de ce fonds consiste à favoriser l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre de moyens de lutter contre certaines formes de criminalité.

mais non pas pour indemniser les victimes de traite. Le mécanisme de recouvrement des avoirs pourra, sous condition d'être suffisamment accessible et efficace, remédier à cette situation.

Dans le cadre de son dernier rapport, le rapporteur avait mis en avant certains points pour alimenter les travaux de réflexion portant sur la mise en œuvre concrète du mécanisme de recouvrement des avoirs – notamment afin de veiller à son efficacité en matière de traite :

- **Champ d'application restreint** : Le mécanisme ne couvre que les dommages et intérêts prononcés par les juridictions pénales, excluant ainsi p.ex. les indemnités salariales décidées par les juridictions du travail. De plus, comme la majorité des victimes ne se constituent pas partie civile lors de la procédure pénale, elles risquent de ne pas en bénéficier.
- **Efficacité limitée** : Les indemnisations accordées par les juridictions pénales sont souvent insuffisantes, ce qui compromet la réparation réelle des préjudices si le mécanisme de gestion et de recouvrement n'est pas accompagné d'autres mesures.
- **Procédure contraignante** : Les victimes doivent introduire une demande dans un délai de six mois à partir du moment où la décision judiciaire est devenue définitive, ce qui suppose une information et une sensibilisation accrues des victimes et de leurs avocats.
- **Incertitudes juridiques** : La relation entre les différents mécanismes d'indemnisation reste floue (hiérarchie, cumul possible). De plus, il n'est pas clair si l'indemnisation dépendra de biens confisqués liés à l'affaire ou d'un fonds plus général. Le rapporteur avait dans ce dernier contexte recommandé de procéder à un « *glissement vers le paiement immédiat de l'État (...), ce qui signifie que l'État paie directement la victime et, à son tour, essaie d'obtenir une indemnisation auprès de l'auteur* ». ⁶³³
- **Nécessité de confiscations** : Le dispositif ne pourra fonctionner que si les saisies et confiscations sont effectivement prononcées. Le rapporteur salue l'introduction de la « confiscation de valeur », qui permet de prononcer des confiscations proportionnées même sans biens identifiés immédiatement.
- **Moyens d'évaluation** : Il est crucial que les enquêteurs, les juges ainsi que toute autre autorité concernée soient en mesure d'évaluer les bénéfices générés par les exploiters et procéder à des saisies et des confiscations

⁶³³ Myria, *Rapport annuel 2019*, p. 54, disponible sur <https://www.myria.be/> ; Joëlle Milquet, *Strengthening victim's rights: from compensation to reparation*, mars 2019, disponible sur <https://commission.europa.eu/>.

adéquates et ce principalement en vue de l'indemnisation des victimes. À cette fin, il faudra donner aux autorités concernées tous les moyens nécessaires pour la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme.

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, le **rapporteur n'a pas pu être informé dans quelle mesure ces questionnements ont été pris en compte lors des travaux de réflexion sur la mise en œuvre pratique du mécanisme de recouvrement des avoirs. Il n'a pas non plus pu constater des évolutions quelconques en matière de traite suite à l'entrée en vigueur de ce mécanisme. Il se doit dès lors de réitérer ses recommandations ci-dessus.**

Bilan 2014-2024

- **L'accès à l'indemnisation reste extrêmement limité** : Les victimes de la traite n'introduisent que rarement des demandes devant les juridictions pénales et même si elles le font, les montants alloués sont dérisoires par rapport aux profits des exploiters. Il est particulièrement compliqué pour récupérer les salaires impayés d'une victime exploitée par le travail. Il n'y a toujours pas de données relatives à d'autres indemnisations éventuelles (p.ex. juridictions du travail). Aucune victime de la traite n'a été indemnisée à ce jour par le mécanisme d'indemnisation de l'État.
- **Procéder à une révision profonde des procédures d'indemnisation** : La mise en place du bureau de gestion des avoirs et d'une réforme en matière de droit du travail (présomption de relation de travail) est positive mais fort probablement insuffisant au vu de la multitude d'obstacles constatés. La refonte des procédures judiciaires ainsi que du mécanisme d'indemnisation par l'État, afin de les recentrer sur l'accès effectif des victimes, n'a pas encore été entamée. Il en va de même du renforcement du rôle des ONG et syndicats ainsi que de leur soutien par l'État.
- **Renforcer les moyens des enquêteurs et autorités judiciaires** : Les moyens à la disposition des enquêteurs et des juges pour évaluer les bénéfices des exploiters ainsi que des préjudices subis par les victimes n'ont pas encore été revus. À titre d'exemple, il est estimé que des enquêtes financières plus poussées, un renforcement des saisies et confiscations des bénéfices, un recours à des expertises au lieu de faire des évaluations *ex aequo et bono* ainsi que l'organisation de formations spécifiques et continues pour les professionnels de la justice pourraient améliorer l'accès effectif aux indemnisations.

IVe Partie : La réponse pénale à la traite des êtres humains

Sachant qu'aucune décision judiciaire définitive retenant l'infraction de la traite des êtres humains n'a été rendue entre 2023 et 2024,⁶³⁴ le rapporteur renvoie pour l'analyse détaillée de la jurisprudence et des statistiques y relatives à son rapport précédent puisque celles-ci sont restées inchangées. Dans le présent chapitre, le rapporteur synthétise brièvement les différents jugements et arrêts non-définitifs rendus entre 2023 et 2024 ainsi que certaines décisions de 2025 à la disposition du rapporteur au moment de la finalisation du présent rapport.

A. La jurisprudence en matière d'exploitation sexuelle en 2023-2024

Il n'y a eu qu'une seule affaire en matière d'exploitation sexuelle en 2023-2024 qui a abouti à une décision finale. L'infraction de la traite des êtres humains n'y a toutefois pas été retenue par les juges. Il s'agit du jugement n°1990/2023 rendu par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg en date du 19 octobre 2023.⁶³⁵

Deux autres décisions portant sur une même affaire ont été rendues entre 2023 et 2024. La décision finale a été prononcée en 2025. Il s'agit du jugement n°695/2023 du 9 mars 2023 contre lequel un appel avait été interjeté.⁶³⁶ La Cour d'appel a rendu son arrêt n°102/24 le 26 mars 2024.⁶³⁷ L'un des prévenus s'est pourvu en cassation. La Cour de cassation a rendu son arrêt n°07/2025 le 16 janvier 2025.⁶³⁸

Enfin, le rapporteur a été informé d'une autre affaire où il y avait initialement des indices de la traite des êtres humains. Or, ceux-ci ne semblent pas avoir pu être confirmés de sorte que le Parquet n'avait pas requis une condamnation pour l'infraction de traite des êtres humains. Cette affaire a fait l'objet d'un jugement (n°1423/2024 du 20 juin 2024) et d'un arrêt de la Cour d'Appel (n°413/24 V du 10 décembre 2024).

⁶³⁴ Toutes les décisions rendues en 2023 et 2024 ont fait l'objet d'appels ou de pourvois en cassation.

⁶³⁵ TAL, n°[1990/2023](#) du 19 octobre 2023.

⁶³⁶ TAL, n°[695/2023](#) du 9 mars 2023.

⁶³⁷ CA, n°[102/2024](#) du 26 mars 2024.

⁶³⁸ CCass, n°[07/2025](#) du 16 janvier 2025.

1. Jugement n°1990/2023 du 19 octobre 2023 (acquittement)

Dans cette affaire, une personne d'origine vénézuélienne (P1) a été accusée d'avoir exploité en date du 14 novembre 2022 la prostitution d'au moins 3 autres personnes dans des appartements au Luxembourg, loués via un site internet. Le propriétaire d'un de ces appartements avait dénoncé les faits à la Police. Les victimes P12, P13 et P18, toutes originaires de l'Amérique du Sud, étaient arrivées ensemble avec P1 au Luxembourg. Elles devaient payer les annonces publicitaires de leurs services « Escort » et remettre une partie (environ 50%) de l'argent gagné grâce à la prostitution à une tierce personne, une sorte de téléphoniste qui distribuait les appels et qui n'a pas pu être identifiée au cours de l'enquête (P16). Elles devaient toutes verser 1.000 euros à titre de loyer à une personne intermédiaire (P17). P1 était la personne de contact au Luxembourg de cette dernière.

P1 quant à elle avait rejoint l'Espagne depuis le Venezuela au vu de la situation difficile dans ce pays. À cause de la pandémie, elle a dû se prostituer pour survivre. P17 lui aurait suggéré de se prostituer au Luxembourg. Cette dernière aurait loué l'appartement pour les femmes, leur donné des consignes, « recommandé » la réceptionniste, créé un groupe tchat et publié les annonces de publicité. P17 aurait touché 50% des revenus de la prostitution via l'intermédiaire P1.

Le Parquet avait requis des condamnations pour la tenue d'une maison de débauche ou de prostitution, de proxénétisme, de traite des êtres humains, de blanchiment d'argent et d'association de malfaiteurs à l'encontre de P1. Le jugement n'indique pas s'il y a eu des poursuites contre P17.

Les juges, tout en reconnaissant que P17 « *était la principale organisatrice de la maison de prostitution* », ont estimé que P1 dirigeait la maison de débauche pour le compte de P17 puisqu'elle était la personne de contact, tenait la caisse et recevait des instructions de P17. Ce faisceau d'indices était suffisant pour retenir cette infraction. Il en va de même en ce qui concerne l'infraction de proxénétisme : le fait d'avoir géré et contrôlé l'activité de prostitution et d'en avoir encaissé les bénéfices ont permis aux juges de retenir cette infraction. La circonstance aggravante de la particulière vulnérabilité des prostituées est également établie « *au vu du fait que les [femmes] se trouvaient en séjour irrégulier[,], qu'elles n'avaient pas de revenus et ne parlaient aucun[e] des langues du Luxembourg* ». L'infraction du blanchiment d'argent a aussi été retenue. En revanche, le tribunal a rejeté l'infraction de mise à disposition d'un lieu pour y exercer la prostitution dans la mesure où P1 n'avait pas effectué la location de l'immeuble – le « *simple fait de récupérer une clé d'appartement ne constitue pas un élément suffisant pour caractériser* » cette infraction. L'infraction de l'association de malfaiteurs a été rejetée par manque de

preuves et car, selon les juges, « *tout porte à croire [que P1] était elle-même victime de la traite des êtres humains (...)* ».

L'infraction de la traite des êtres humains a été rejetée par les juges alors qu'ils estiment que P17 avait hébergé et recruté les prostituées, que P1 devait également se prostituer et se retrouvait « *dans le rôle de gérant de la maison de débauche malgré elle bien quelle [sic] ait accepté de l'endosser* », que « *la prévenue elle-même peut être qualifiée de victime de traite des êtres humains, alors qu'elle n'a ni titre de séjour ni revenus, se prostituant comme les autres filles par nécessité économique* » et qu'il n'était pas rapporté que P1 avait la même intention criminelle que P17 d'exploiter les autres prostituées.

P1 est néanmoins condamnée à une peine d'emprisonnement de 18 mois dont 12 mois sont assortis d'un sursis d'exécution. Bien que les juges aient reconnu la situation précaire ainsi que son « *rôle effacé dans la présente affaire et son jeune âge* » comme des circonstances atténuantes, la gravité « *intrinsèque des infractions derrière lesquelles se cachent tout un réseau de prostitution exploitant de jeunes filles et afin d'être dissuasif, [font en sorte qu']une partie de la peine devra être ferme* ».

Cette affaire soulève des questions importantes quant à la protection des victimes de la traite des êtres humains. Tout d'abord, le jugement indique que certaines victimes ont été interrogées à plusieurs reprises, au lieu de recourir davantage à la faculté de procéder à un enregistrement vidéo pour réduire la victimisation secondaire. Ensuite, la pénalisation plutôt sévère de P1, une personne que les juges considèrent explicitement comme étant une victime de la traite des êtres humaines, sans qu'il n'y ait la moindre analyse par rapport à l'applicabilité du principe de non-punition, est très préoccupante. Enfin, le rapporteur note avec étonnement que les personnes (p.ex. P17) qui ont organisé et profité de l'exploitation de la prostitution de P1, P12, P13 et P18 n'étaient pas ciblées par la requête du Parquet.

2. Jugement n°695/2023 du 9 mars 2023⁶³⁹ et arrêts n°102/24 du 26 mars 2024⁶⁴⁰ et n°07/2025 du 16 janvier 2025⁶⁴¹

Les faits à la base de cette affaire ont eu lieu au moins entre 2012 et février 2019. Il est estimé que 40 à 60 personnes ont été exploitées sexuellement dans un club situé en Allemagne qui avait organisé des services « Escort », entre autres au

⁶³⁹ TAL, n°[695/2023](#) du 9 mars 2023.

⁶⁴⁰ CA, n°[102/24](#) V du 26 mars 2024.

⁶⁴¹ CCass, n°[07/2025](#) du 16 janvier 2025.

Luxembourg. 3 chauffeurs (P4, P5 et P6) et 3 autres personnes (la gérante actuelle P1, la partenaire P2 du chef d'établissement (P7), la dame d'accueil P3) ont été poursuivis et condamnés. Les autorités allemandes ont refusé d'extrader le chef d'établissement de sorte que celui-ci n'a pas pu être entendu ou inculpé.

Le service « Escort » était assuré au quotidien par P3 qui assignait un chauffeur aux femmes qui se rendaient chez leurs « clients ». Les chauffeurs devaient informer le club du début et de la fin de la visite et les femmes ont dû noter leurs prestations et les remettre ensemble avec l'argent gagné au club. Les femmes étaient rémunérées selon une clé de répartition élaborée par P7 et si elles ne gagnaient pas au moins 115 € par jour, elles n'étaient pas du tout rémunérées. Les femmes logées par le club dans un dortoir devaient payer un loyer et toutes les femmes devaient payer 10 € pour l'accès à internet et aux douches, 100 à 200 € pour les annonces, 100 à 160 € pour le transfert de l'aéroport. Elles ont seulement eu le droit de refuser un client pour des motifs « *valables* » (p.ex. drogués) ou qui étaient « *d'origines arabes ou africaines* ». Une grande partie des victimes n'avaient pas de papiers, ni de contrat de travail. Elles devaient travailler 14 heures par jour, sans jour libre. L'ensemble des revenus du club était en relation avec l'exploitation de femmes. Les gains annuels ont été évalués à 100.000 € à 300.000 €.

Les exploiters avaient notamment contesté la compétence territoriale du Luxembourg, invoquaient leur irresponsabilité pour ignorance du caractère illégal du service « Escort » et estimaient que leur méconnaissance de la langue française devrait être considérée comme une erreur invincible dans leur chef. Le tribunal a rejeté ces argumentaires.

Les juges ont retenu l'infraction de traite : P1, P2 et P3 avaient recruté et accueilli des femmes en vue de prêter leurs services « Escort » au Luxembourg et des gains ont été retirés à travers l'encaissement du prix de ces services ; les chauffeurs P4, P5 et P6 avaient transporté les victimes vers le Luxembourg, protégé les femmes et leur enjoint de confirmer leur arrivée chez le client, le paiement du prix, la durée des prestations et la fin de celles-ci.

Deux circonstances aggravantes ont été retenues par les juges : l'abus d'une situation particulièrement vulnérable et le recours à la contrainte. D'une part, les victimes étaient majoritairement originaires de pays de l'Europe de l'Est et de pays de l'Amérique latine venues dans le seul but de se prostituer, elles n'avaient pas de qualifications professionnelles, de nombreuses femmes ne disposaient pas de papiers, elles étaient issues de milieux défavorisés, logées dans un dortoir, 30% ne parlaient aucune langue du pays, elles étaient contraintes moralement de servir le plus de clients possibles alors que le refus d'un client était mal vu, devaient travailler

14 heures d'affilié pour gagner un montant minimal et l'emploi du temps et le lieu de travail était fixé par le club. D'autre part, elles étaient constamment menacées de licenciement lorsqu'elles étaient jugées insuffisamment « *rentables* » de sorte qu'elles étaient contraintes d'effectuer un maximum de prestations sexuelles à défaut de perdre leur unique source de revenu. Les infractions de proxénétisme et de blanchiment ont également été retenues.

En première instance, P1 et P2 ont été condamnés à une peine d'emprisonnement de 18 mois et une amende de 1.000€. La peine d'emprisonnement de P3 s'élevait à 12 mois et l'amende à 1.000€. Les chauffeurs P4, P5 et P6 ont été condamnés à des peines d'emprisonnement de 6 mois. Toutes les peines d'emprisonnement prononcées ont été assorties d'un sursis intégral. Tous les auteurs se sont vu imposer des interdictions de droits. P1, P2 et P3 ont également fait l'objet d'une interdiction de tenir un débit de boisson.

La Cour d'appel a confirmé en partie l'appréciation des juges de première instance dans son arrêt n°102/24 du 26 mars 2024, tout en réformant certains points, y compris le quantum de la peine. Sans fournir plus d'explications, les magistrats de la Cour d'appel ont rejeté l'existence des circonstances aggravantes (abus d'une situation particulièrement vulnérable et contrainte), en estimant que « *ces dernières [n'étaient] pas établies en fait* ». ⁶⁴² Le raisonnement de la Cour d'appel paraît surprenant pour deux raisons : d'une part, les juges du tribunal d'arrondissement avaient basé leur évaluation sur des éléments objectifs que la Cour d'appel ne semble pas remettre en question et, d'autre part, la Cour d'appel double en même temps la peine d'emprisonnement de P1, P2 et P3 à 36 mois et augmente l'amende à 2.500 €.

La Cour de cassation a rejeté le pourvoi en cassation de P1 dans l'arrêt n°07/2025 du 16 janvier 2025.

Cette affaire présente plusieurs points intéressants. D'abord, elle illustre l'importance du rôle du secteur privé dans la lutte contre la traite des êtres humains. Non seulement les entreprises qui exploitent les victimes mais aussi leurs partenaires commerciaux, dont au moins un était établi au Luxembourg, peuvent contribuer à l'exploitation sexuelle des victimes de traite. En effet, une station à radio luxembourgeoise a promu la publicité du club en encaissant 144.495,92 € pour les annonces publicitaires qu'elle a diffusées entre 2012 et 2018. ⁶⁴³ Le rapporteur n'a pas pu obtenir d'informations sur des suites quelconques pour cette entreprise.

⁶⁴² CA, n°[102/24](#) V du 26 mars 2024, p. 36.

⁶⁴³ TAL, n°[695/2023](#) du 9 mars 2023, p. 50.

La responsabilité pénale potentielle des personnes salariées en matière de traite a également été clarifiée. Selon la Cour d'appel, il faut ainsi distinguer entre « salarié neutre » et « salarié coopérateur ». Tandis que les premiers sont « *en principe exemptés de toute responsabilité lorsque leur travail est objectivement anodin et vise le travail normal de salarié* », les derniers engagent leur responsabilité pénale si leurs « *actes matériels exécutés et fournis constituent une aide à l'égard de leur employeur* » en la facilitant.⁶⁴⁴ Si leur présence et aide en exécution de leurs contrats de travail a joué un rôle causal dans la réalisation de l'infraction, cela implique une adhésion morale à celle-ci, et par conséquent, leur responsabilité. Cela peut viser toutes les personnes, indépendamment du titre juridique ou de la dénomination interne données à celles-ci (p.ex. chauffeurs, chargé de direction, administration, gestion, cheffe de personne).

Cette affaire clarifie également que dès qu'une partie de l'infraction de traite des êtres humains est réalisée au Luxembourg, les tribunaux et cours luxembourgeoises sont compétents, et que les personnes non-résidentes seront poursuivies.

En outre, il est intéressant de noter que comme dans bon nombre d'autres affaires en matière d'exploitation sexuelle, les auteures P2 et P3 se sont prostituées elles-mêmes, soulevant ainsi la question de savoir dans quelle mesure il a été évalué si elles n'étaient pas victimes d'une exploitation. Si les juges de première instance indiquent en avoir tenu compte lors de l'appréciation de la peine, les femmes ont toutefois été condamnées aux mêmes peines que P1, considérée comme la main droite du propriétaire et qui est elle-même devenue propriétaire du cabaret après l'incarcération de celui-ci. L'enquête contre le propriétaire principal semble être encore en cours.

Enfin, le rejet des circonstances aggravantes par la Cour d'appel confirme la tendance constatée par le rapporteur depuis 2017 de refuser celles-ci quasi-systématiquement en matière d'exploitation sexuelle, alors qu'en matière d'exploitation par le travail elles semblent être retenues sans difficultés particulières.⁶⁴⁵

⁶⁴⁴ *Ibid*, p. 29.

⁶⁴⁵ CCDH, *Rapport sur la traite au Luxembourg 2021-2022*, pp. 158 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

3. Jugement n°1423/2024 du 20 juin 2024⁶⁴⁶ et arrêt n°413/24 V du 10 décembre 2024⁶⁴⁷

Dans cette affaire, la Police avait initialement présumé avoir détecté une victime de la traite des êtres humains. Or, après concertation avec le Parquet, les autorités ont estimé que les indices de la traite ne pouvaient pas être confirmés.

Une assistante sociale avait contacté la Police pour signaler qu'une femme, P3, avait été frappée par son partenaire, le prévenu P1, avec lequel elle avait 3 enfants communs. P1 l'avait forcée à se prostituer et l'obligeait à lui rendre l'intégralité du produit de ses actes de prostitution afin qu'il puisse financer sa consommation de stupéfiants. Il aurait aussi enlevé les documents d'identité à P3 et l'obligé à se déshabiller pour vérifier si elle ne cachait pas d'argent. Elle a reçu des coups de la part de P1 parce qu'elle refusait de se prostituer. P1 a reconnu lui avoir donné plusieurs coups et avoir profité des revenus et de l'avoir assistée et protégée.

Les juges du tribunal d'arrondissement ont retenu l'infraction de proxénétisme avec la circonstance aggravante que l'infraction a été commise par la menace de recours et le recours à la force. Le tribunal a également retenu l'infraction de coups et blessures volontaires ayant entraîné une incapacité de travail contre une personne avec laquelle P1 avait vécu habituellement.

Il a été condamné à une peine d'emprisonnement de 30 mois, à une amende de 1.500€ et à l'interdiction des droits énumérés à l'article 11 du Code pénal. Aucun sursis n'était possible, car il avait déjà été condamné au Portugal à une peine d'emprisonnement.

La Cour d'appel quant à elle a largement confirmé le jugement de première instance tout en réformant certains points : l'amende a été annulée à cause de la situation sociale précaire du prévenu et il a été retenu que l'infraction de coups et blessures était absorbée par l'infraction de proxénétisme.

Le fait que l'infraction de la traite des êtres humains n'ait finalement pas été requise par le Parquet dans cette affaire est intéressant, sachant que celle-ci est souvent assez facilement retenue dès que l'infraction de proxénétisme est établie. Le seul fait de forcer la victime à se prostituer en recourant à la violence et en contrôlant ses finances ne semblent dès lors pas suffire pour constituer un acte de recrutement ou un passage ou transfert de contrôle sur la victime en vue de la commission d'infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles au sens de

⁶⁴⁶ TAL, n°[1423/2024](#) du 20 juin 2024.

⁶⁴⁷ CA, n°[414/24 V](#) du 10 décembre 2024.

l'article 382-1 du Code pénal. Cela peut susciter des questionnements : quel impact un tel raisonnement aura-t-il sur les personnes sans domicile fixe, pour lesquelles il n'existe pas d'hébergement au sens strict du terme ? La même question se pose en ce qui concerne la notion de recrutement, lorsque l'exploitation sexuelle vise une personne avec laquelle l'auteur est en couple.

B. La jurisprudence en matière d'exploitation par le travail en 2023-2024

Il y a eu un seul jugement entre 2023 et 2024 en matière d'exploitation par le travail. Un appel contre ce jugement a été interjeté et la décision finale a été rendue par la Cour d'appel en février 2025.

1. Jugement n°1291/2024 du 6 juin 2024⁶⁴⁸ et arrêt n°81/25 V du 25 janvier 2025⁶⁴⁹

Une femme (P1) et un homme (P2) ont été condamnés d'avoir exploité une femme en tant qu'aide-ménagère. Le couple avait recruté et transporté la victime (P3) à partir du Guatemala en organisant le voyage et en payant le billet d'avion. La mère de la prévenue P1 a également joué un rôle actif dans la mise en relation et l'organisation du voyage de P3.

Les exploiters l'avaient hébergée et accueillie en vue de l'exploitation de son travail sous la forme de travail domestique (nettoyage, cuisine, repassage, garde des enfants, etc.) dans des conditions contraires à la dignité humaine. En effet, la victime a reçu une rémunération de 4.000 Quetzals (environ 477€) par mois après deux mois de travail pour des journées allant jusqu'à 18 heures de travail, sans jour de repos et en étant logée dans une chambre au sous-sol dont les murs présentaient des traces de moisissure et sans chauffage fonctionnel. Il est intéressant de noter dans ce dernier contexte que les juges ont souligné qu'ils sont « *libres d'apprécier le degré de confort auquel a droit un travailleur et si les conditions d'emploi sont ou non contraires à la dignité humaine* ». Ils ont ainsi refusé explicitement de se référer à la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation, au motif que celle-ci s'appliquerait « *aux biens mis en location*

⁶⁴⁸ TAL, n°[1291/2024](#) du 6 juin 2024.

⁶⁴⁹ CA, n°[81/25 V](#) du 25 février 2025.

*ou à disposition par un contrat en bonne et due forme, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce, un tel contrat n'ayant jamais existé ».*⁶⁵⁰

Le tribunal a finalement retenu l'infraction de la traite des êtres humains avec deux circonstances aggravantes. D'une part, les juges ont retenu la circonstance aggravante de la contrainte morale. P3 n'était pas autorisée à manger avec la famille, n'avait accès qu'aux restes des repas, devait subir des injures, était confrontée à des tentatives de culpabilisation en étant confrontée avec des notes relatives aux frais causés par elle – le tout en devant subvenir aux besoins de son enfant au Guatemala. D'autre part, le tribunal a aussi retenu l'abus de la situation particulièrement vulnérable de P3 en raison de sa situation administrative et de sa situation sociale et financière précaire, de sa non-affiliation à la sécurité sociale, de sa rémunération aléatoire et dérisoire, du fait qu'elle n'avait aucun argent liquide et était donc sans moyens de subsistance. Son passeport lui avait été retiré et elle était éloignée de son pays d'origine ne parlant aucune des langues usuelles du Luxembourg.

Enfin, les juges ont encore retenu plusieurs infractions au Code du travail relatives au non-respect des limites maxima de durée de travail et des rémunérations minimales. Selon leur calcul, la victime aurait reçu un salaire d'environ 477 € pour plus ou moins 60 jours de travail, soit 7,95 € par jour, soit à un salaire inférieur au taux applicable de 12,38 par heure. Le blanchiment d'argent a aussi été retenu.

Les deux auteurs ont été condamnés à des peines d'emprisonnement de 2 ans et à une amende de 1.500 €. Pour la détermination de la peine, les juges ont tenu compte de la gravité des faits, du manque manifeste d'introspection des auteurs qui ont essayé par tout moyen de minimiser leurs agissements ainsi que de l'absence d'antécédents judiciaires. Comme dans toutes les autres décisions judiciaires définitives rendues en matière d'exploitation par le travail, les peines d'emprisonnement ont été assorties d'un sursis intégral.

La demande d'indemnisation de la victime a été accueillie par le tribunal. Après avoir refusé la demande en instauration d'une expertise de la victime au motif que les juges disposaient des éléments nécessaires pour évaluer les montants indemnitaires, le tribunal a accordé la somme de 7.000 € évaluée *ex aequo et bono* à titre d'indemnisation pour le dommage moral subi par P3 à cause des souffrances en tant que victime de la traite des êtres humains. Le rapporteur n'est pas en mesure d'apprécier si ce montant correspond à la demande de la victime à cause de l'anonymisation de cette partie du jugement. Le tribunal a d'ailleurs clarifié que ces

⁶⁵⁰ *Ibid*, p. 21.

dommages diffèrent de ceux subis du fait du non-paiement de ses salaires, sachant que P3 avait fait une telle demande auprès du tribunal du travail. Les juges ont ainsi confirmé l'existence d'un droit distinct à une indemnisation pour dommages moraux résultant des conditions indignes – parallèlement aux dommages moraux résultant du non-paiement des salaires ainsi qu'aux dommages matériels (e.g. salaires impayés). Le rapporteur n'a pas accès aux suites réservées à la procédure pendant devant les juridictions du travail.

Les auteurs ont interjeté appel pour demander leur acquittement. La Cour d'appel a raccourci la peine à 18 mois pour chacun des auteurs et confirmé pour le surplus le jugement de première instance. La réduction de la peine d'emprisonnement serait justifiée par « *la période infractionnelle limitée, [l]es circonstances particulières dans laquelle les faits ont eu lieu, dont notamment celles du lock-down dû à la pandémie du COVID-19 et en raison de l'absence d'antécédents judiciaires dans le chef des prévenus* ». ⁶⁵¹

La Cour a par ailleurs précisé que la notion de « travail forcé » n'était pas applicable en l'espèce, car il n'était pas prouvé que la victime « *effectuait les tâches lui assignées sous la menace directe ou indirecte qu'elle se verra infliger une peine en cas de refus* ». ⁶⁵² En se référant à la Convention n°29 de l'OIT, la Cour a clarifié que l'expression de travail forcé ou obligatoire désigne « *tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de son plein gré* ». ⁶⁵³ Elle en déduit qu'il faut donc une peine quelconque et l'absence de volonté de la victime. Cette « peine » renvoie à une large gamme de contraintes, et peut p.ex. englober des sanctions pénales, des formes de contraintes directes ou indirectes (violences physiques, menaces psychologiques telles que la dénonciation de travailleurs en situation illégale), ou le non-paiement de salaires. Le fait d'entretenir une crainte de subir une sanction étatique, si la victime révèle sa situation, est assimilé à la menace d'une peine. Or, le seul fait de se trouver dans une situation particulièrement vulnérable (sans argent, papiers, ni connaissances au Luxembourg) ne suffit pas selon la Cour pour présumer l'infliction d'une peine en cas de refus de travail – celle-ci doit être corroborée par d'autres éléments caractérisés du dossier. ⁶⁵⁴ Il en va de même en ce qui concerne l'insalubrité du logement, les magistrats de la Cour ayant estimé qu'il n'était pas suffisamment prouvé que la chambre était insalubre et non conforme aux standards d'hygiène.

⁶⁵¹ *Ibid*, p. 21.

⁶⁵² *Ibid*, p. 19.

⁶⁵³ *Ibid*.

⁶⁵⁴ *Ibid*.

Ve Partie : Recommandations et conclusions

1. Cadre politique national

Coordination en matière de lutte contre la traite des êtres humains

- La prévention de la traite des êtres humains et la protection des victimes requièrent une coopération multidisciplinaire à tous les niveaux. Au vu de l'inefficacité de la coordination actuelle au sein du Comité de suivi qui manque de ressources et de moyens pour assurer l'élaboration d'une stratégie commune et la mobilisation des différents acteurs, le rapporteur réitère sa recommandation de **mettre en place un coordinateur national de lutte contre la traite des êtres humains** à la tête de ce comité et qui comprend des personnes qui travaillent exclusivement sur ce dossier.
- En même temps, le **concept du Comité pourrait être maintenu** pour permettre une approche transversale au sein des ministères ainsi que pour garantir l'implication d'autres acteurs comme les autorités judiciaires et la société civile. Il faudra toutefois **inclure davantage les acteurs de la société civile** ainsi que les **syndicats**, les **experts en statistiques** et le **secteur académique**.
- Afin d'aider le coordinateur et les autres autorités à mieux concevoir les futures mesures de lutte contre la traite, le rapporteur rappelle aussi la nécessité de mener et de financer des recherches approfondies en matière de traite. Il **invite le gouvernement et le parlement à pérenniser l'implication du secteur académique dans la lutte contre la traite, en garantissant la mise à disposition des ressources et moyens nécessaires ainsi que de réserver les suites qui s'imposent aux résultats des recherches**.
- Le rapporteur recommande de profiter de la transposition de la directive de l'UE sur la traite des êtres humains pour mettre en place un véritable **mécanisme national d'orientation formalisé** et basé sur une approche multidisciplinaire permettant l'identification, l'orientation, la protection et l'accompagnement des victimes de la traite.

Rapporteur national sur la traite des êtres humains

- Le rapporteur salue la volonté du gouvernement de **maintenir le modèle du rapporteur national indépendant**. Si la coopération actuelle entre le Comité de suivi et le rapporteur est généralement évaluée positivement, les aspects suivants devraient être intégrés dans les travaux de transposition de la

directive : le maintien de la possibilité pour le rapporteur de participer aux réunions du Comité de suivi en qualité d'observateur ; la mise à disposition au rapporteur de toutes les informations nécessaires et utiles ainsi que des statistiques cohérentes et fiables ; des retours aux recommandations formulées par le rapporteur, ainsi que sur le suivi de leur mise en œuvre. Il recommande aussi de considérer une périodicité triennale pour ses rapports.

Plans d'action

- Le rapporteur souligne l'urgence de **renforcer la coordination interministérielle et d'actualiser régulièrement le PAN « Traite »**, datant de 2016 et qui n'a jamais été mis à jour ou fait l'objet d'une évaluation. Il est crucial d'impliquer tous les acteurs de terrain dans le processus d'élaboration et d'évaluation. Le rapporteur insiste aussi sur l'évaluation et la révision rapide du PAN « Entreprises et droits humains », avec une implication accrue de la société civile.

2. Cadre politique international

- Le rapporteur invite le gouvernement à engager une réflexion sur les moyens d'impliquer les **survivants de la traite des êtres humains** dans ses travaux de lutte contre ce fléau.

3. Cadre juridique national

- Le rapporteur note que le projet de loi n°8486 vise à **limiter l'octroi de sursis**, notamment dans les affaires de violences et de traite. Il avertit toutefois que le projet de loi, qui ne semble pas être fondé sur des constats statistiques ou scientifiques, risque d'être contreproductif. Il exhorte le gouvernement à **reconsidérer sa démarche et recommande de renforcer avant tout la formation continue des magistrats et de développer les enquêtes financières** pour mieux évaluer la gravité des infractions. Le rapporteur insiste aussi sur la nécessité de motiver davantage les décisions, y compris sur les circonstances aggravantes et les indemnisations des victimes.
- Le projet de loi n°8515 semble répondre aux besoins des autorités répressives en matière de lutte contre la traite, en élargissant les **outils d'enquête tels que la sonorisation et la captation informatique**. Le rapporteur invite le gouvernement et le parlement à **faire avancer les autres travaux de réforme relatifs aux moyens et outils à la disposition des**

enquêteurs (p.ex. *webcrawler* et l'enquête sous pseudonyme) et à impliquer les acteurs de terrain, y compris la Police et le Parquet, dans l'élaboration de toutes modifications législatives ou réglementaires, tout en veillant à la mise en balance entre respect des droits humains et nécessités de la sécurité de l'État et des citoyens.

- La réforme de la protection de la jeunesse (projets de loi n°7991, n°7992 et n°7994) constitue une opportunité particulière **pour renforcer les droits des enfants et lutter en même temps contre la criminalité organisée** et/ou forcée. Or, le rapporteur regrette que certaines garanties restent vagues ou assorties d'exceptions. Il recommande de renforcer le cadre légal, notamment par un programme de protection des témoins et la mise en place de structures adaptées comme le modèle « *Barnahus* ». Il alerte aussi sur la tendance à considérer les enfants comme des criminels potentiels, ce qui contredit les normes internationales et fragilise la lutte contre la traite et la criminalité organisée. Les enfants doivent être identifiés et protégés comme victimes, tandis que les réseaux exploiters doivent être poursuivis.
- Le rapporteur salue l'introduction de **l'assistance judiciaire partielle**, qui améliore l'accès à la justice. Il recommande toutefois que toutes les victimes de traite, indépendamment de leur nationalité ou statut de séjour, puissent en bénéficier sans conditions restrictives. Il insiste sur la nécessité de garantir une assistance juridique dès qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'une personne est victime, conformément aux recommandations du GRETA. Enfin, l'assistance judiciaire ne devrait pas automatiquement être retirée aux victimes qui accèdent à un emploi, leurs revenus restants souvent insuffisants pour couvrir les frais de justice.
- Selon les informations à la disposition du rapporteur, les avocats désignés ne sont d'ailleurs pas toujours suffisamment spécialisés en matière de traite. Il est **crucial de sensibiliser les barreaux à la nécessité d'encourager la formation et la spécialisation en matière de traite**.
- Le rapporteur salue les avancées de la loi du 7 août 2023, qui **renforce les pouvoirs des inspecteurs du travail et facilite l'accès au marché** de l'emploi pour certaines personnes en séjour irrégulier. Il regrette toutefois l'absence d'alignement sur les recommandations du GRETA concernant les peines de prison, ainsi que le manque de réflexion sur la régularisation des personnes en séjour irrégulier. Il recommande une réforme en profondeur de l'AOT afin de réduire les délais et la lourdeur administrative.
- Concernant le règlement grand-ducal du 22 mars 2023, il se félicite de la formalisation du **Comité « Prostitution »**. Il déplore toutefois l'absence de

collaboration effective avec le Comité de suivi traite depuis 2018. Une première entrevue entre la présidence du Comité traite et le Comité « Prostitution » serait prévue pour fin novembre 2025. Le rapporteur recommande que ces deux comités coopèrent enfin étroitement afin de renforcer l'efficacité des actions menées.

4. Cadre politique et juridique européen

- Pour éviter que **l'exercice d'évaluation par le GRETA** ne devienne qu'une simple formalité, le rapporteur exhorte le gouvernement et le parlement à remédier dans les meilleurs délais aux manques de ressources et de moyens des acteurs nationaux impliqués dans cet exercice, notamment via la création d'un coordinateur national et en responsabilisant davantage tous les acteurs étatiques concernés par le sujet de la traite.
- Le rapporteur rappelle que le coordinateur national devrait également, à côté du rapporteur national, participer aux **réunions du réseau européen des coordinateurs et rapporteurs**, puisqu'il lui revient d'assurer la coordination des travaux au niveau national. La présence conjointe des deux permettrait d'associer la coordination des activités à l'objectivité du rapporteur.
- La **nouvelle directive 2024/1712 de l'UE sur la traite** des êtres humains devra être transposée en droit national au plus tard le 15 juillet 2026. D'une manière générale, le rapporteur estime que la transposition de cette directive présente une opportunité particulière pour remédier aux lacunes du modèle luxembourgeois mises en avant par le rapporteur et le GRETA dans leurs rapports respectifs ainsi qu'aux points faibles de la directive (p.ex. prévention et protection des victimes).
- En ce qui concerne la **responsabilisation des entreprises**, il y a lieu de passer de l'approche exclusivement volontaire préconisée, malgré son inefficacité, depuis des décennies par certains acteurs politiques et représentants du secteur privé, à des mesures contraignantes (p.ex. devoir de vigilance), combinée notamment avec des activités de sensibilisation et de lutte contre la désinformation.
- L'adoption de la **directive 2024/1760 sur le devoir de vigilance** en 2024 constituait une avancée majeure en matière de responsabilisation des entreprises concernant les risques d'impacts négatifs sur les droits humains. Or, le gouvernement et le parlement luxembourgeois ont généralement soutenu le processus de dérégulation (Omnibus I) au niveau européen et national qui risquent d'aboutir à un outil inefficace. Il exhorte dès lors le gouvernement et le parlement à revoir leurs positions et à s'engager pour un

alignement maximal aux standards internationaux lors de la transposition en droit national.

- Le rapporteur recommande d'accorder une attention particulière à l'efficacité du règlement 2024/3015 de l'UE sur **l'interdiction des produits issus du travail forcé** lors de sa mise en œuvre au niveau national.

5. Collecte des données statistiques

- Le rapporteur souligne une nouvelle fois la nécessité pour le Luxembourg de **mettre en place un dispositif efficace de collecte de données statistiques**, afin de remplacer sur le long terme le tableau Excel utilisé par la Police. Il insiste, dans ce contexte, sur l'importance d'une **coopération officielle avec le STATEC**. L'octroi par le Ministère de la Justice d'un mandat confiant cette mission au STATEC contribuerait à accélérer la mise en œuvre du système et, parallèlement, à alléger la tâche de la Police par la mise à disposition d'outils plus avancés.
- Il recommande également l'ajout, dans le tableau Excel, d'une **colonne dédiée au changement de statut**, afin de pouvoir identifier les victimes dont la situation a évolué.

6. Détection et identification des victimes de la traite

- Le rapporteur insiste sur la nécessité d'une réforme législative **conférant à l'ITM des compétences explicites en matière de traite**, comme dans d'autres pays de l'Union européenne. Il réitère par ailleurs sa proposition **d'attribuer aux agents de l'ITM la qualité d'officier de Police judiciaire (OPJ)** voire de trouver une solution alternative à la problématique de la valeur probante de leurs rapports et de la charge de travail de la police judiciaire.
- Le rapporteur considère qu'il est nécessaire de **réexaminer la procédure d'octroi du statut de victime, laquelle ne devrait pas relever uniquement de la compétence de la Police**. Il recommande d'envisager l'implication d'autres acteurs, tels que l'Inspection du travail et des mines (ITM) ou les services d'assistance aux victimes.

7. Aide, assistance et protection des victimes

Accès à l'assistance

- Les services d'assistance InfoTraite et l'équipe spécialisée « Protection avancée » de la Police judiciaire, en collaboration avec le Comité de suivi, déploient des **efforts importants pour répondre aux besoins des victimes**, comblant certaines des lacunes législatives et administratives. Malgré ces efforts, **l'accès des victimes potentielles à l'aide reste limité à cause du cadre légal inadéquat** : l'assistance est conditionnée à l'existence d'une procédure pénale et à la coopération de la victime avec les autorités, ce qui n'est pas conforme aux recommandations européennes et internationales. Le rapporteur exhorte donc une nouvelle fois le gouvernement et le parlement à ne plus lier l'assistance offerte aux victimes au fait que des poursuites pénales soient engagées ou en cours et à développer un programme de soutien et d'intégration sur le long terme des victimes de la traite. Il convient aussi de renforcer davantage les moyens des services d'assistance et de l'équipe spécialisée de la Police judiciaire.
- **L'échange d'informations entre les différents acteurs doit être renforcé**, notamment pour veiller à ce que les services d'assistance soient informés dans les meilleurs délais p.ex. lorsqu'une procédure pénale est classée sans suites. De même, lorsqu'une juridiction reconnaît dans une décision qu'une personne poursuivie pénalement est une victime de traite, les services compétents doivent être informés afin d'assurer sa prise en charge.

Titres de séjour

- Les **dénonciations d'exploitation par des personnes en séjour irrégulier doivent enfin être traitées de manière confidentielle**, sans risque d'éloignement en cas de non-identification de la victime ou en cas de classement sans suites de l'enquête.
- Une **approche consistant en l'octroi de titres de séjour uniquement en présence d'une procédure pénale**, d'une coopération voire « utilité » des victimes pour l'enquête pénale et où la durée des titres de séjour est assez brève, est en contradiction avec l'un des objectifs principaux de la directive de l'UE et des instruments internationaux en matière de traite : le rétablissement physique, psychologique et social des victimes. Le rapporteur réitère que l'accès aux services et l'obtention du statut de résident devraient être non seulement libres de toutes conditions, mais aussi indépendants de l'existence même d'une procédure pénale, car les victimes ont droit à des voies de recours effectives, que les trafiquants aient, ou non, été poursuivis

ou punis. Des permis devraient être délivrés aux victimes indépendamment de leur capacité ou de leur volonté de coopérer avec les autorités chargées des poursuites.

- En présence d'un jugement définitif constatant le statut de victime, la Direction générale de l'immigration **apprécie au cas par cas quel titre de séjour est le plus favorable** pour la victime. Si cette approche peut être positive dans certains cas, il y a lieu de noter que cela peut générer aussi de l'incertitude et de l'imprévisibilité, ce qui peut décourager et déstabiliser certaines personnes. Le rapporteur invite les acteurs concernés à remédier à cette situation en tenant dûment compte des préoccupations des services d'assistance.
- La pratique concernant les **titres de séjour des membres de famille** des victimes de la traite doit être mieux adaptée et communiquée, avec davantage de coordination et d'échanges préalable entre les différents acteurs. Le rapporteur recommande d'une manière plus générale à la Direction générale de l'immigration d'améliorer davantage sa communication et d'impliquer à l'avenir les acteurs de terrain, y compris les services d'assistance, dans leur processus décisionnel, surtout lorsque les décisions concernent les victimes, potentielles ou identifiées, de traite (p.ex. l'octroi de Visa D aux membres de famille).
- Le rapporteur tient à souligner qu'il faudra également prévoir des **solutions plus durables pour les ressortissants de l'UE victimes de la traite**. Il se montre notamment fortement préoccupé par la pratique d'obliger ces victimes de renoncer au REVIS, faute de quoi elles risquent de faire l'objet d'un retrait de leur titre de séjour au motif d'être une « charge déraisonnable ».
- Il **n'existe toujours pas de cadre légal suffisant pour protéger les victimes d'une exploitation non qualifiée de traite** ; un statut sécurisé est essentiel pour leur permettre de défendre leurs droits. Le rapporteur exhorte dès lors encore une fois le gouvernement et le parlement à revoir les dispositions législatives ainsi que les procédures actuelles en prévoyant des mesures protectrices pour toute personne en situation irrégulière qui n'est pas forcément victime de traite, mais d'une autre forme d'exploitation.

Hotline

- Le rapporteur regrette que la **hotline pour victimes, instaurée durant le confinement lié à la crise sanitaire, demeure trop centrée sur la violence domestique**. Cette orientation risque d'exclure les victimes d'autres formes de violence, qui peuvent ne pas se sentir concernées par ce dispositif. Il recommande donc de modifier l'intitulé du site afin qu'il s'adresse à toutes les

formes de violence et d'y intégrer un lien vers la plateforme *stroptraite.lu*. Par ailleurs, s'il convient de saluer l'extension des horaires de fonctionnement de la hotline, désormais accessible 7 jours sur 7 de 12h00 à 20h00, le rapporteur estime nécessaire d'envisager la **mise en place d'une permanence disponible 24h/24**.

Ressources de la Police judiciaire

- Le rapporteur se félicite de l'augmentation des ressources de la Police judiciaire et **recommande aux autorités compétentes à maintenir et à approfondir les efforts entrepris**, afin d'assurer la continuité et l'efficacité des dispositifs mis en place.

Ressources des services d'assistances (InfoTraite)

- Le rapporteur constate avec satisfaction que **le dispositif InfoTraite**, chargé d'apporter une assistance aux victimes de la traite, a bénéficié d'un **renforcement de son personnel**. Toutefois, **les ressources actuelles ne permettent pas d'assurer une permanence 24h/24**. Il réitère dès lors sa recommandation d'aller plus loin dans ce sens, afin de garantir une disponibilité effective et continue du service. Il recommande également de **trouver une solution aux locaux** étant désormais insuffisants en raison de l'augmentation du nombre de victimes et de l'extension d'InfoTraite en trois entités.

Structures pour victimes de la traite

- Le rapporteur recommande de **prévoir des structures séparées pour les femmes et pour les hommes**, afin de mieux répondre à leurs besoins et de renforcer leur protection. Il souligne que cette séparation n'est pas toujours possible, notamment pour les couples de victimes, et invite les autorités à trouver des solutions adaptées.
- Il souligne l'importance de garantir que les **victimes souffrant de troubles psychiques puissent bénéficier de soins et de traitements adaptés**.

Protection des victimes de la traite

- Le rapporteur réaffirme sa recommandation visant à instaurer au Luxembourg, dans les meilleurs délais, un cadre légal spécifique pour la **protection des témoins**. Il souligne que le pays figure parmi les rares États membres de l'Union européenne à ne pas disposer d'un programme de protection des témoins (Zeugenschutzprogramm), contraignant ainsi les autorités à recourir à la coopération internationale pour garantir une protection adéquate des victimes. Or, dans le contexte de la traite des êtres

humains, la victime est également témoin et doit dénoncer son exploiteur. Dès lors, **la mise en place d'un dispositif légal de protection des victimes en leur qualité de témoins apparaît indispensable pour assurer leur sécurité et renforcer l'efficacité de la lutte contre la traite.**

- Le rapporteur recommande aux autorités de mettre en place un dispositif garantissant la **confidentialité des adresses des foyers accueillant des victimes de la traite**. Il souligne que la solution provisoire consistant à utiliser l'adresse des bureaux d'InfoTraite demeure insuffisante, puisque lors des audiences pénales, l'adresse réelle du foyer peut être révélée en présence des auteurs présumés, exposant ainsi les victimes à des risques de représailles, d'intimidations ou d'agressions. **Afin d'assurer une protection effective et durable, il est indispensable d'adopter un cadre légal et administratif qui préserve strictement l'anonymat des structures d'accueil.**

8. Formation et sensibilisation

- Le rapporteur recommande d'intégrer explicitement la thématique de la traite des êtres humains dans le programme de formation initiale des enseignants dispensée par l'Université du Luxembourg, afin de **doter les futurs enseignants des connaissances et outils nécessaires pour reconnaître, comprendre et aborder ce phénomène**. Il rappelle également que la **nouvelle directive invite les États membres à encourager la formation en matière de traite des êtres humains, axée sur les droits humains, des juges et procureurs**. Dans ce contexte, il recommande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre cette mesure.
- Le rapporteur déplore que sa recommandation **visant à lancer des campagnes dissuasives n'ait pas été suivie d'effet**. **Ces campagnes devraient avoir pour objectif de décourager toute demande susceptible d'alimenter la traite des êtres humains** (par exemple la sollicitation de services sexuels ou de travail forcé) et d'informer les utilisateurs des services fournis par des victimes de la traite des sanctions auxquelles ils s'exposent. Par ailleurs, le gouvernement devrait faire plus d'efforts dans la sensibilisation non seulement du grand public, mais également viser les victimes et victimes potentielles de la traite. **Le rapporteur recommande aux autorités d'inclure une stratégie de sensibilisation clairement définie et dotée d'un budget dédié dans le prochain Plan d'action national.**

9. Prévention de la traite

- **Certaines politiques actuelles**, centrées sur des mesures sécuritaires et punitives, **risquent de renforcer la dépendance et la vulnérabilité des personnes** en situation de précarité au lieu de favoriser la protection et l'autonomie. Le rapporteur préconise par conséquent une approche basée sur les droits humains pour faire en sorte que les politiques et mesures législatives et réglementaires ne contribuent pas à la perpétuation ou au renforcement de la traite des êtres humains.
- Au vu de l'immense lucrativité de la traite, il y a lieu de mieux outiller les enquêteurs, les procureurs et les juges pour qu'ils puissent **évaluer, saisir et confisquer** correctement et dès le départ les avoirs criminels des auteurs présumés, voire leurs bénéfices générés grâce à l'exploitation des victimes. Il y a dans ce même contexte aussi lieu de sensibiliser et former davantage ces derniers ainsi que les avocats pour une meilleure prise en compte du dommage subi par les victimes. Il est également crucial d'utiliser les fonds confisqués pour indemniser les victimes et financer des activités de lutte contre la traite.
- Tout achat de services ou produits issus de l'exploitation perpétue la traite et la souffrance des victimes. Le modèle luxembourgeois de **pénalisation des clients** a jusqu'à présent produit des effets mitigés : une sensibilisation accrue selon certains, une invisibilisation des victimes d'exploitation selon d'autres. 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 étant inefficace.
- Le risque pour les entreprises et administrations de contribuer 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 faire en sorte que le cadre légal et réglementaire permette aux **entreprises de cartographier et d'évaluer les risques et de prévenir, atténuer et remédier** aux violations des droits humains, y compris les cas de traite, dans les chaînes de valeur. Malgré les nombreuses recommandations formulées par des experts internationaux et nationaux, le rapporteur n'a toujours pas pu constater des améliorations notables par rapport à l'implication des entreprises dans la prévention de la traite des êtres humains. Le rapporteur est fortement préoccupé par les efforts actuels visant à dérégulariser et affaiblir l'efficacité des instruments adoptés au niveau de l'UE, impliquant également des

décideurs politiques du Luxembourg. Le rapporteur réitère dès lors le besoin urgent de renforcer la responsabilisation des entreprises en plaidant pour des règles contraignantes alignés aux standards internationaux des Nations Unies et de l'OCDE. Le rapporteur exhorte le gouvernement d'une manière générale à **valoriser et à accorder plus d'importance aux apports de la société** civile sans laquelle les mécanismes mis en place risquent de manquer d'efficacité.

- Le rapporteur recommande aussi d'investir dans la **formation et le renforcement des capacités des entreprises** en ce qui concerne leurs responsabilités en matière de droits humains.
- Enfin, le rapporteur recommande de mettre en place des **garanties afin que l'argent public ne soit pas utilisé pour porter atteinte aux droits humains**, notamment en : incluant des critères relatifs aux droits humains dans toutes les procédures de passation de marchés publics de l'État, dans le fonds de pension et dans les démarches de l'agence luxembourgeoise de crédit à l'exportation ; et en obligeant les entreprises soutenues ou contrôlées par l'État à faire preuve de procédures de diligence raisonnable.
- La nouvelle directive traite de l'UE tient à mettre le focus davantage sur les **sanctions pour les entreprises**, ce que le rapporteur salue. Le Luxembourg devra donc redoubler d'efforts en ce qui concerne la pénalisation des personnes morales qui, par jugement définitif, ont fait l'objet d'une condamnation pour traite des êtres humains. Cela devrait notamment constituer un motif d'exclusion de la participation à une procédure de passation de marché ou d'attribution de concession.
- L'effectivité de l'**accès à la justice doit d'une manière générale être analysée et recentrée sur les victimes**, notamment via les recours collectifs et une facilitation de la représentation des particuliers par des organisations de la société civile.

10. Traite des êtres humains et immigration

Détection de victimes de la traite parmi les demandeurs de protection internationale

- La **détection précoce, continue et régulière des victimes de traite parmi les demandeurs de protection internationale (DPI) est extrêmement importante** puisqu'il s'agit d'une population particulièrement exposée aux risques d'exploitation et de traite des êtres humains.

- Même si le rapporteur note positivement les efforts entrepris jusqu'ici par la Direction générale de l'immigration et l'Office national de l'accueil (ONA), il regrette de constater un **manque de proactivité de la part des autorités concernés.**
- Le rapporteur note que la Direction générale de l'immigration et l'ONA n'ont jusqu'ici détecté aucune ou que très peu de victimes potentielles de traite parmi les DPI. **Il faut donc se questionner sur l'efficacité des efforts investis jusqu'ici et les raisons derrière ces résultats peu satisfaisants.** Le rapporteur invite les acteurs concernés à y dédier l'attention requise afin d'identifier les défis, les manquements dans le système actuel et à mettre en place des mesures concrètes permettant d'adopter une approche plus proactive en matière de détection des victimes de traite parmi les DPI au Luxembourg.
- Le rapporteur est préoccupé par le **manque de procédure standardisée pour la détection des personnes vulnérables au cours de la procédure de protection internationale**, y inclus pour la détection de victimes de la traite des êtres humains. Il invite dès lors la Direction générale de l'immigration à investir des efforts additionnels dans la mise en place d'une procédure de détection efficace. Il rappelle dans ce contexte qu'il s'agit d'une obligation légale qui incombe aux autorités en vertu du droit international.
- Après plusieurs années d'attente et sans avancée significative, **le rapporteur accueille favorablement la mise en place par l'ONA d'un outil de détection de vulnérabilités**, qui devrait permettre une meilleure détection des victimes de traite par cette administration. Il suivra avec grand intérêt l'évolution de ce projet pour voir si et comment cet outil permettra effectivement d'améliorer la détection de la vulnérabilité des DPI, et plus particulièrement aussi des victimes de traite des êtres humains. Dans un souci d'efficacité, le rapporteur tient à souligner l'importance d'évaluer cet outil à des intervalles réguliers et de collecter dans ce contexte des données statistiques.
- En outre, le rapporteur insiste sur **l'importance d'une coordination accrue entre les autorités compétentes, les acteurs de terrain et les structures d'accueil**, ainsi que sur la mise en œuvre de formations spécialisées pour tous les membres du personnel en contact avec les demandeurs et bénéficiaires de protection internationale.
- Il note d'ailleurs que l'information et la sensibilisation de cette population particulièrement vulnérable sont essentielles en matière de prévention et de détection de la traite des êtres humains. Le rapporteur invite dès lors les

autorités concernées à **garantir que tous les DPI arrivant au Luxembourg reçoivent des informations sur la traite.**

- Par ailleurs, le rapporteur invite les acteurs concernés à établir des statistiques sur le nombre de personnes vulnérables détectées, y inclus en matière de traite des êtres humains. Il souligne que sans informations vérifiables et statistiques officielles, il est évidemment impossible d'évaluer précisément l'impact des efforts entrepris sur la détection des victimes de traite parmi les DPI.
- 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 qui risquent d'exposer des personnes en situation d'extrême vulnérabilité à un risque élevé d'exploitation et de traite des êtres humains.** Il invite le gouvernement à y remédier dans les meilleurs délais afin de se conformer à ses obligations internationales et de respecter les droits fondamentaux des personnes concernées.

Mineurs non accompagnés

- Le rapporteur note positivement que la **prise en charge** (encadrement et hébergement) de tous les mineurs non accompagnés est désormais **assurée par l'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 pour mener à bien cette nouvelle mission.
- À cause de leur relation de confiance avec le MNA et le rôle qu'ils peuvent jouer dans la détection de victimes de traite, le rapporteur insiste sur l'importance de **nommer aussi bien un tuteur qu'un administrateur ad hoc pour tout MNA**, et ceci sans faire de distinction en fonction de l'âge du mineur.
- En ce qui concerne **les administrateurs ad hoc**, le rapporteur recommande à l'ordre des avocats de mettre en place et d'offrir, le cas échéant en collaboration avec le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, des **formations régulières en matière de traite spécifiquement destinées aux avocats** servant comme administrateurs *ad hoc* pour MNA afin de leur permettre de détecter ces situations, de savoir à qui s'adresser et de connaître la législation en place et les droits dont les victimes de traite peuvent bénéficier.
- En outre, le rapporteur souligne que les « mineurs en errance », doivent être rapidement repérés et qu'il faut mettre en place un accueil et un

accompagnement adapté pour ces derniers si on veut les protéger contre les risques de violence, d'exploitation et de traite des êtres humains et éviter qu'ils deviennent victimes de réseaux criminels.

- Dans ce même contexte, le rapporteur réitère sa recommandation de **mettre en place un nouveau système décentralisé de la procédure de protection internationale pour les MNA** et d'étudier dans ce contexte la création d'un statut spécial pour les MNA, qui ne soit pas lié à la procédure de protection internationale. Il est crucial de **proposer des solutions à long terme** à tous les mineurs et jeunes non accompagnés au Luxembourg.
- Finalement, le rapporteur tient à souligner que les différentes **mesures restrictives en matière d'asile et d'immigration**, mises en place par le gouvernement au cours des dernières années, **risquent d'avoir des conséquences très graves sur des MNA**, non identifiés comme tels, qui se retrouveraient ainsi dans la rue, complètement **exposés aux trafiquants et aux réseaux criminels**. Le rapporteur invite les autorités concernées à se concerter et à **trouver dans les meilleurs délais des solutions adéquates permettant de garantir les droits fondamentaux des personnes concernées**.

11. Traite des enfants

- Le rapporteur invite le gouvernement à **investir des ressources et moyens supplémentaires dans le domaine de la traite des enfants**, qui est resté largement ignoré jusqu'ici.
- Même s'il faut porter une attention particulière aux enfants les plus vulnérables, le rapporteur souligne que **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**.
- En outre, 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. Le rapporteur recommande au gouvernement à y associer des experts en la matière, comme l'initiative BEE SECURE, qui joue déjà un rôle crucial dans le domaine de la sécurité des enfants en ligne au Luxembourg.

- Le rapporteur recommande au gouvernement d'**offrir une formation en matière de traite des êtres humains à tous les professionnels en contact avec des enfants**, tels que les professionnels de l'éducation formelle et non formelle, les professionnels de l'aide à l'enfance, les professionnels dans les foyers pour enfants en détresse ainsi que dans les foyers pour MNA, le personnel médical spécialisé en santé physique et mentale des enfants, les avocats pour enfants ainsi que les tuteurs et les administrateurs *ad hoc* des MNA.
- Le rapporteur est aussi d'avis que 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.
- Le rapporteur invite le gouvernement à **investir plus de ressources dans la recherche sur la traite des êtres humains**, et en particulier la traite des enfants.
- Le rapporteur est d'avis que la question de la traite des enfants, et les recommandations du rapporteur dans ce domaine, devraient être intégrées dans la stratégie nationale et le plan d'action national sur les droits de l'enfant.
- Finalement, le rapporteur souligne que **la prévention et la lutte contre la traite des enfants nécessite une volonté politique, accompagnée de moyens budgétaires et humains adéquats**. Il invite dès lors les acteurs concernés à **adopter une approche plus proactive** et à mettre en place des mesures concrètes visant à améliorer la détection des enfants victimes de traite des êtres humains.

12. Différentes formes d'exploitation

Exploitation sexuelle

- Le rapporteur constate que seules les formes traditionnelles de cette forme de traite, à savoir la prostitution de rue, dans des cabarets ou des appartements sont détectées et poursuivies. Il invite les acteurs concernés à mener des réflexions sur **l'amélioration de la détection p.ex. des activités en ligne** et, le cas échéant, de faire des efforts supplémentaires et de se doter des outils requis pour détecter et poursuivre ces situations d'exploitation.
- Le rapporteur invite le gouvernement et le parlement à **mieux outiller les autorités répressives** afin qu'elles puissent surmonter les difficultés

rencontrées dans la détection de situations d'exploitation et de la collecte de preuves, notamment en révisant l'article 11(4) du Code de procédure pénale et en pérennisant voire adaptant certains outils comme le « *Webcrawler* ».

- **Des enfants et jeunes victimes et/ou personnes en situation de handicap** de cette forme de traite n'ont pas encore été détectés au Luxembourg. Cela semble être dû à une approche reposant avant tout sur la dénonciation de la part de la victime. Le rapporteur recommande d'adopter une approche proactive et d'une manière générale d'adapter les efforts de détection en fonction des différentes formes d'exploitation et situations des victimes. Il convient d'adapter la détection à la diversité des profils des victimes, sachant qu'il n'y a pas de victime « idéale » ou un seul profil-type.
- Le rapporteur recommande de se doter d'une **réelle approche basée sur le genre** pour mieux détecter et prendre en charge les victimes : cela doit passer par la collecte de données plus désagrégées, le renforcement des capacités et de la lutte contre les biais et stéréotypes, des interventions basées sur les besoins des populations insuffisamment desservies et des efforts de sensibilisation et d'éducation. Il rappelle dans ce contexte aussi ses recommandations de renforcer les efforts pour réduire la demande, de veiller à une meilleure mise en œuvre de la législation existante, de mettre en place des structures d'appui et d'élaborer une stratégie d'EXIT efficace et de développer des programmes d'éducation sexuelle et affective, ainsi qu'une éducation au respect de la personne et à la reconnaissance de l'égalité de droit et de fait.
- Le rapporteur estime qu'il peut s'avérer opportun de **s'interroger si le cadre légal actuel relatif à la prostitution fournit suffisamment de garanties** aux personnes prostituées. Des réflexions plus approfondies en étroite concertation avec les acteurs de terrain et les personnes concernées s'imposent pour déterminer toutes les mesures requises.
- Le rapporteur continue à s'interroger sur les **raisonnements figurant dans certains jugements nationaux en matière de traite**, qui ne semblent pas suffisamment prendre en compte la dimension de genre, les inégalités structurelles, la vulnérabilité des victimes et les effets psychologiques de l'exploitation sexuelle. Il rappelle que la lutte contre les stéréotypes et raisonnements sexistes doit être transversale et mise en œuvre par l'ensemble des acteurs, y compris ceux directement impliqués dans la lutte contre les violences sexuelles dans le contexte de la traite des êtres humains. Il invite aussi le gouvernement et le parlement à réfléchir sur une éventuelle modification de la législation luxembourgeoise afin d'améliorer

l'appréciation des abus d'une situation de vulnérabilité particulière et, en attendant, à renforcer les offres de formation et de sensibilisation des magistrats siégeant en matière de traite.

Travail

- Alors que le rapporteur salue d'une manière générale le renforcement des efforts de détection des victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail, il est préoccupé par le **faible taux de poursuites et de condamnations**, surtout dans certains secteurs à risque. Il insiste encore une fois sur l'importance de **surmonter les obstacles liés à la détection** (p.ex. détection par des tiers, création d'un cadre sécurisant pour les victimes potentielles) **et aux condamnations** (adapter le cadre légal, améliorer les ressources et prévoir des formations pour les autorités judiciaires).
- Le rapporteur se félicite des efforts d'amélioration constants de l'ITM et invite le gouvernement et le parlement à **donner les outils et ressources requis à l'ITM** afin qu'elle puisse continuer à mener à bien ses missions. Il renvoie dans ce contexte notamment à la collaboration avec le Centre commun de sécurité sociale (CCSS) qui, selon les informations à la disposition du rapporteur, malgré une adaptation de la législation afférente, n'est toujours pas impliqué dans la stratégie étatique de lutte contre la traite et ne collabore pas adéquatement avec l'ITM, ce qui rend les efforts de détection moins efficaces. Le rapporteur exhorte le CCSS et son Ministère de tutelle de redoubler d'efforts pour combattre ce phénomène.
- Le rapporteur réitère sa recommandation de faire de la traite une **compétence explicite** de l'ITM, d'associer l'ITM au **processus d'identification des victimes** ainsi que de lui conférer le **statut d'officier de Police judiciaire voire de trouver une solution alternative** à la problématique de la valeur probante de leurs rapports et de la charge de travail de la Police judiciaire. Il invite tous les acteurs concernés à relancer les discussions sur les modifications à faire.
- Le rapporteur **s'interroge sur la « redéfinition » de la mission de l'ITM**, prévue dans l'accord de coalition de 2023, suite à l'intervention de certains représentants d'entreprises de secteurs à haut risque d'exploitation. Il se demande s'il ne serait pas opportun de réfléchir à renforcer l'indépendance politique de l'ITM, afin d'éviter que des considérations économiques et politiques puissent avoir des impacts négatifs sur les missions de l'ITM. Cela permettrait également de garantir une certaine continuité dans l'exercice de leurs missions et l'élaboration de stratégies.

- Dans le **secteur des au-pairs**, le rapporteur constate de nombreux développements positifs au niveau des efforts du Service national de la jeunesse (SNJ), mais estime qu'il devrait jouer un rôle plus important dans la prévention de la traite. Il regrette notamment que le SNJ semble continuer à refuser de fournir systématiquement des informations spécifiques sur le risque de traite aux jeunes au pair et aux familles d'accueil. Le rapporteur exhorte les acteurs concernés à revoir leur approche actuelle en s'inspirant notamment du modèle mis en place en France.
- **Ni le secteur privé, ni le secteur public n'ont été impliqués de manière concrète dans la lutte contre la traite.** Le rapporteur exhorte le gouvernement et le parlement à redoubler d'efforts en la matière et renvoie à ses nombreuses recommandations précédentes y relatives. L'approche actuelle risque de maintenir le *statu quo* ou, dans le pire des cas, renforcer l'impunité des exploiters et l'invisibilité des victimes de traite.
- Le rapporteur réitère sa recommandation **d'impliquer les syndicats dans l'élaboration des actions** prises pour lutter contre la traite et de les inviter à faire partie du comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains. Il en va de même en ce qui concerne les **représentants d'organisations de terrain**, qui devraient notamment être impliqués dans le processus d'identification. Il convient aussi de dûment tenir compte de leurs doléances et recommandations, ce qui n'est pas toujours garanti à l'heure actuelle.
- Au vu du faible nombre d'affaires portées devant des tribunaux, des difficultés d'apprécier les éléments constitutifs de ce type de traite et des sanctions plutôt clémentes (peines d'emprisonnement toujours assorties de sursis intégral ; pas de fermetures d'établissement ; pas de retraits d'autorisations ; presque pas de saisies et de confiscations ; pas d'indemnisations pour salaires impayés ; pas de poursuites contre une personne morale ; pas d'exclusion de marchés publics etc.), le rapporteur recommande de **revoir le cadre légal et les indicateurs ainsi que de prévoir des formations** obligatoires, de haute qualité et continues pour les magistrats et toute personne impliquée dans les poursuites des auteurs de la traite, afin de les sensibiliser à la situation des victimes et aux particularités de ce type d'exploitation.
- Dans ce même contexte, le rapporteur recommande aux autorités de s'interroger sur les **mécanismes potentiels à mettre en place pour faciliter la charge de la preuve** pesant sur les victimes. En tout cas, le rapporteur souligne qu'il faut éviter d'ériger des standards différents pour les victimes

potentielles de traite en estimant que celles-ci devraient accepter des standards inférieurs à ceux applicables au reste de la population.

- Il est essentiel de faire des **enquêtes financières approfondies et de saisir dès le départ les avoirs criminels** des auteurs présumés. Le rapporteur recommande de mieux outiller les enquêteurs, les procureurs et les juges pour qu'ils puissent évaluer, saisir et confisquer correctement les bénéfices générés par les auteurs grâce à l'exploitation des victimes.
- Le rapporteur recommande d'analyser si et, le cas échéant, dans quelle mesure la **jurisprudence récente de la Cour de cassation** pourra avoir des impacts sur des situations où une personne accusée de l'infraction de la traite des êtres humains aurait déjà fait l'objet d'une sanction « administrative » prononcée par le Ministre. Il recommande de veiller à la coordination des autorités administratives et judiciaires pour que la réponse répressive soit cohérente.

Mendicité

- Cette **forme de traite n'a été recensée que rarement** et aucun jugement n'a été rendu à ce jour. Des efforts de détection et d'enquête ponctuels ont été réalisés. Or, le caractère transfrontalier, le manque de coopération des victimes potentielles à cause de leurs difficultés de se libérer de l'emprise des exploiters et la combinaison avec d'autres formes d'exploitation (p.ex. criminalité forcée) rend les poursuites difficiles.
- Le rapporteur recommande au gouvernement et au parlement de **se donner les moyens pour lutter efficacement contre les réseaux** exploitant des mendiants, par une augmentation des ressources des forces de l'ordre, une approche multidisciplinaire qui implique une collaboration renforcée entre les services en charge de la lutte contre la traite des êtres humains et ceux luttant contre la criminalité organisée, ainsi qu'une coopération accrue avec les autres pays.
- Les débats publics autour de la mendicité sont souvent fortement politisés et basés sur des **stéréotypes discriminatoires**, alimentant la stigmatisation et la précarisation des populations ciblées. Souvent, le rapporteur constate d'ailleurs des **amalgames** entre mendicité forcée, mendicité agressive, mendicité organisée et mendicité simple. Ces notions peuvent parfois être liées, mais il est crucial de tenir compte de leurs différences pour éviter des raisonnements préjudiciables aux personnes concernées.
- De plus, les mesures législatives et réglementaires prises à ce jour n'étaient ni basées sur les droits humains, ni sur la lutte contre la traite des êtres humains, pénalisant davantage les victimes potentielles, et ont été

maintenues malgré leur inconstitutionnalité et inconventionnalité apparente. Le rapporteur exhorte par conséquent le gouvernement et le parlement à **revoir les politiques et dispositions applicables et envisagées**, en tenant dûment compte des droits humains, dont notamment ceux des victimes potentielles de la traite. Il convient de miser davantage sur la réduction de la pauvreté et la précarisation des personnes particulièrement à risque de devenir victimes de cette forme de traite.

- Le rapporteur rappelle qu'il y a lieu de faire en sorte que toutes les activités illégales auxquelles les victimes ont été contraintes de se livrer en conséquence directe du fait qu'elles ont été **victimes de la traite des êtres humains, ne fassent pas l'objet de sanctions** (p.ex. les infractions administratives ou pénales liées la mendicité ou au travail non déclaré).
- Le rapporteur recommande de garantir que **toutes les personnes susceptibles de mettre en œuvre ces mesures, soient formées et sensibilisées**, y compris les décideurs politiques locaux. Ces formations devraient aussi porter sur l'importance d'une communication non-discriminatoire et non-stigmatisante. L'amélioration de la sensibilisation et de la formation des acteurs à tous les niveaux, y compris du grand public et des médias, est particulièrement importante pour éviter des déclarations stéréotypées, voire des propos haineux et racistes.

Commission forcée de crimes ou de délits

- Alors qu'il reste difficile de déterminer une cause exacte de l'absence apparente d'affaires liées à ce type de traite, le rapporteur estime qu'il s'agit surtout d'un **manque de prise de conscience couplée aux difficultés d'enquête** et à l'absence d'une volonté de percevoir les auteurs d'infractions aussi comme des victimes potentielles – tant au niveau des autorités répressives qu'au niveau politique. La lutte contre la criminalité forcée requiert donc avant tout un changement de mentalité ainsi qu'une approche focalisée sur la situation des victimes.
- Aucune mesure visant à sensibiliser davantage les différents acteurs sur cette forme d'exploitation n'a été communiquée au rapporteur. En revanche, il a constaté une **certaine réticence à faire des efforts de sensibilisation** pour éviter que les personnes accusées d'une infraction utiliseraient systématiquement cet argument pour se défendre. Le rapporteur met en garde contre ce genre de raisonnement et rappelle qu'il s'agit d'une obligation pour les États de détecter proactivement cette forme de traite et de respecter les droits des victimes potentielles. Le rapporteur souligne dans ce contexte qu'il faudra également tenir compte de la situation des victimes éventuelles

des infractions commises par une victime de la traite afin de faire en sorte qu'elles puissent également être indemnisées et protégées.

- Le rapporteur exhorte une nouvelle fois les autorités à redoubler d'efforts dans ce domaine et à **développer une approche concertée, adaptée à la situation des victimes**, afin de détecter, identifier et protéger celles qui sont confrontées à la criminalité forcée. Les indicateurs officiels figurant dans la feuille de route de 2017 devraient enfin être actualisés et adaptés aux standards internationaux, tout en veillant à maintenir une certaine flexibilité : la détection des victimes ne doit pas être réduite à un simple exercice de « cocher des cases ». Une adaptation du cadre légal s'impose également afin de clarifier davantage le principe de non-punition et de faire en sorte qu'il ne soit pas limité exclusivement aux sanctions pénales.

13. Indemnisation

- Le rapporteur regrette de devoir constater que **la situation est restée largement inchangée** : les victimes de traite n'introduisent que rarement des demandes d'indemnisation et lorsqu'elles le font, les montants alloués par les juridictions ne représentent qu'une fraction minime du montant demandé, voire du préjudice subi. L'absence d'indemnisations adéquates s'explique par une multitude d'obstacles qu'il s'agit de surmonter.
- Tout d'abord, il est **impératif de recueillir des données fiables sur toute forme d'indemnisation** des victimes de la traite afin d'identifier et de remédier aux failles du système actuel.
- De plus, afin de pouvoir indemniser les victimes, il est crucial de faire des **enquêtes financières approfondies et de saisir le plus tôt possible le patrimoine criminel**. Le rapporteur recommande de mieux outiller les enquêteurs, les procureurs et les juges pour qu'ils puissent évaluer, saisir et confisquer correctement les bénéfices générés par les auteurs grâce à l'exploitation des victimes.
- Le rapporteur recommande de **dissocier la protection et le soutien des victimes de traite de l'obligation de déposer une plainte ou de collaborer** avec les autorités répressives et aussi d'arrêter d'expulser les victimes identifiées, présumées ou potentielles du pays.
- Il est important de **soutenir et d'outiller les ONG** afin qu'elles puissent intervenir au nom et pour le compte des victimes.
- Il faudra mettre en place des dispositifs plus adaptés à la situation des victimes d'une exploitation par le travail pour **faciliter davantage la**

détermination de la durée de l'exploitation, y compris les heures prestées. Il y a aussi lieu de **revoir les procédures et les lois actuelles** afin que les victimes d'une exploitation par le travail ne doivent plus engager une procédure devant les juridictions du travail.

- Le rapporteur rappelle qu'il est recommandé de **procéder à un glissement vers le paiement immédiat des indemnisations** des victimes par l'État, qui ensuite devra essayer d'obtenir une indemnisation auprès de l'auteur. L'État doit impérativement intervenir dans les situations où une victime risque de ne pas être en mesure d'être indemnisée.
- Le **mécanisme d'indemnisation par l'État** existant, largement inaccessible aux victimes de la traite, doit toujours être réformée. Les conditions d'applicabilité de ce dispositif sont trop restrictives et l'accès devrait être garanti à toutes les victimes de la traite, indépendamment de leur âge et de la nature ou de la gravité du préjudice subi. La sensibilisation des victimes et de leurs représentants doit aussi être renforcée afin de rendre cette possibilité d'indemnisation plus visible.
- Le rapporteur n'a pas pu constater des évolutions quelconques en matière de traite suite à l'entrée en vigueur du **mécanisme de recouvrement des avoirs**. Il recommande au gouvernement de veiller à ce que la mise en œuvre pratique de ce mécanisme sera le plus efficace possible, en portant une attention particulière à la situation des victimes de traite.

