

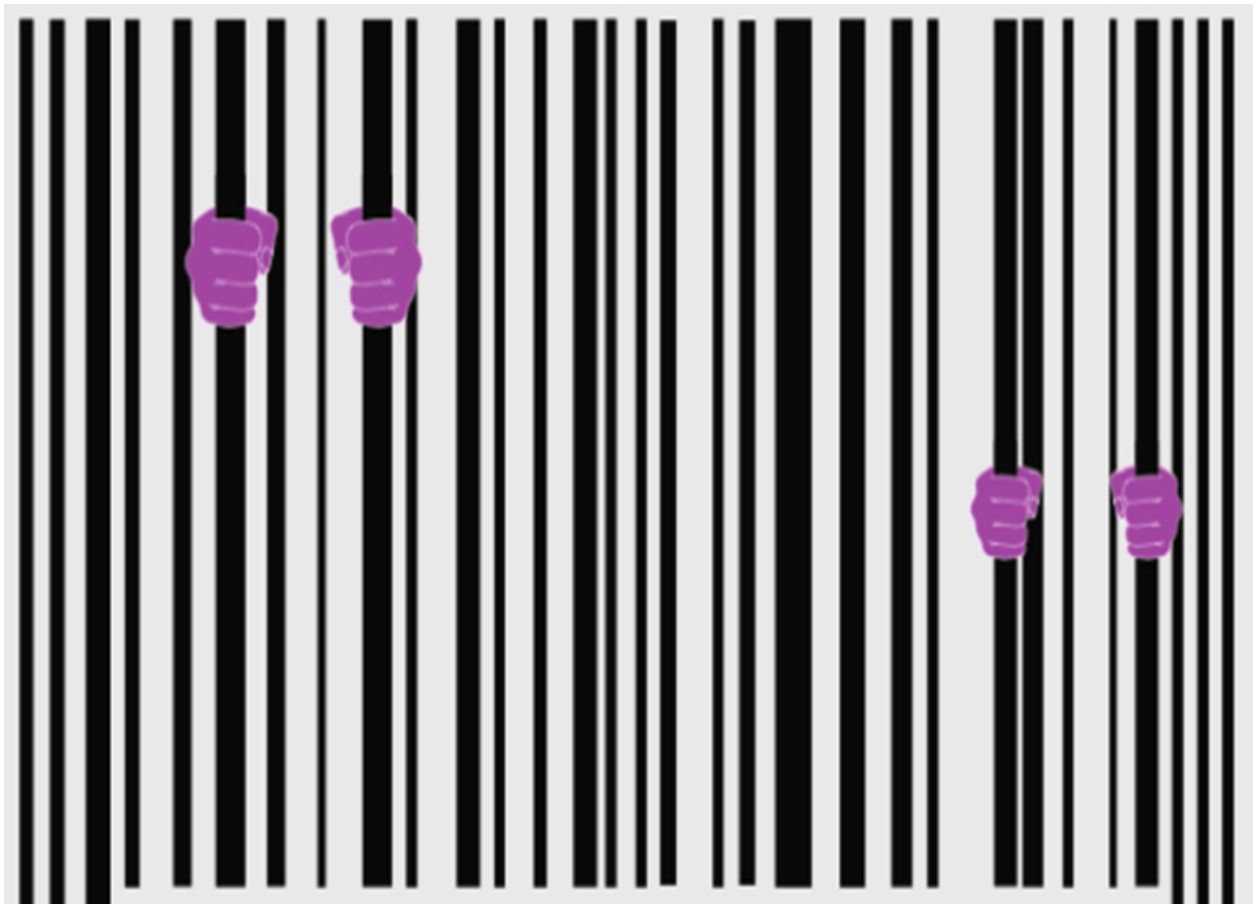


Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

*Rapporteur national sur
la traite des êtres
humains*

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

Années 2021-2022



QUATRIÈME 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 FÉVRIER 2024

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	6
AVANT-PROPOS DU PRESIDENT	9
INTRODUCTION GENERALE	11
A. STRUCTURE DU RAPPORT.....	12
B. METHODOLOGIE.....	12
IERE PARTIE : TENDANCES EN MATIERE DE TRAITE DES ETRES HUMAINS : EVOLUTION DEPUIS LE RAPPORT DE 2021	16
A. ÉVALUATION DES STATISTIQUES DES ANNEES 2021 ET 2022.....	16
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>	23
4. <i>Les statistiques au niveau de l'Union européenne</i>	26
IIIE PARTIE : CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE NATIONAL ET INTERNATIONAL	28
A. ÉVOLUTION DU CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE NATIONAL DEPUIS 2021.....	28
1. <i>Cadre politique national : les Plans d'action nationaux en relation directe ou indirecte avec la traite des êtres humains</i>	28
a) Observations préliminaires.....	28
b) PAN Entreprises et droits humains.....	29
c) Stratégie pour les droits de l'enfant.....	30
2. <i>Cadre juridique national</i>	31
a) Loi du 7 août 2023 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale (enquête sous pseudonyme).....	31
b) Loi du 7 août 2023 portant modification du Code de 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 (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).....	32
c) Loi du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués.....	35
d) Loi du 7 août 2023 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale (lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs).....	37
e) Projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale.....	37
f) Règlement grand-ducal du 22 mars 2023 relatif au Comité Prostitution.....	38
g) Proposition de loi 8217 relative au devoir de vigilance.....	38
B. ÉVOLUTION DU CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE INTERNATIONAL DEPUIS 2021.....	39
1. <i>Rapports des organes internationaux et régionaux sur la traite au Luxembourg</i>	39
a) Rapport du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA).....	39
b) Trafficking in Persons Report du Département d'État des États-Unis.....	40
c) Rapport du groupe de travail des Nations Unies sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises.....	41
2. <i>Développements au niveau régional</i>	42
a) Conseil de l'Europe.....	42
b) Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.....	43
3. <i>Développements au niveau de l'Union européenne</i>	43
a) Désignation d'une nouvelle coordinatrice et visite au Luxembourg.....	43
b) Quatrième rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains.....	44
c) Révision de la directive 2011/36 relative à la lutte contre la traite des êtres humains.....	45
d) Plan commun de lutte contre la traite des êtres humains pour faire face aux risques de traite des êtres humains et soutenir les victimes potentielles parmi les personnes fuyant la guerre en Ukraine.....	46
e) Les initiatives de l'UE relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises.....	47

IIIE PARTIE : LES DIFFERENTS ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS	49
A. COLLECTE DES DONNEES STATISTIQUES	49
B. DETECTION ET IDENTIFICATION DES VICTIMES DE LA TRAITE	51
1. <i>Inspection du travail et des mines (ITM)</i>	51
2. <i>Hotline pour victimes de la traite</i>	51
C. AIDE, ASSISTANCE ET PROTECTION DES VICTIMES	52
1. <i>Ressources de la police judiciaire</i>	52
2. <i>Ressources des services d'assistance</i>	53
3. <i>Structures pour victimes de la traite</i>	53
4. <i>Protection des victimes en tant que témoins</i>	54
5. <i>Anonymat des adresses des foyers pour victimes</i>	54
D. FORMATION ET SENSIBILISATION	55
1. <i>Formation</i>	55
2. <i>Sensibilisation</i>	56
E. TRAITE DES ETRES HUMAINS ET IMMIGRATION : LA NECESSITE D'UNE APPROCHE PLUS PROACTIVE	58
1. <i>Demandeurs de protection internationale - victimes de la traite des êtres humains</i>	59
a) Détection de victimes de la traite parmi les demandeurs de protection internationale	59
b) Détection précoce des femmes et des filles victimes de la traite.....	65
2. <i>Mineurs non accompagnés victimes de la traite</i>	66
a) Accueil des MNA	68
b) Désignation d'un administrateur ad hoc et d'un tuteur	70
c) MNA qui disparaissent après l'introduction de leur demande de protection internationale	72
d) Mineurs et jeunes non accompagnés en dehors de la procédure de protection internationale	72
3. <i>Personnes en séjour irrégulier</i>	74
F. TRAITE DES ENFANTS : UN PHENOMENE AUX IMPACTS SOUS-ESTIMES AU LUXEMBOURG	78
1. <i>Introduction</i>	78
2. <i>Prévention</i>	79
a) Sensibilisation et éducation	79
b) Formation.....	81
c) Recherches	81
3. <i>Conclusion</i>	82
G. L'EXPLOITATION DANS LE MONDE DU TRAVAIL – UN PHENOMENE EN DEVELOPPEMENT ET DIFFICILE A POURSUIVRE	84
1. <i>Des poursuites peu nombreuses malgré des efforts de détection renforcés</i>	84
2. <i>Surmonter les obstacles liés à la détection des victimes d'une exploitation par le travail</i>	85
a) Améliorer la détection par des tiers.....	85
b) Créer un cadre sécurisant pour les victimes potentielles	90
c) Renforcer le recours à la qualification de traite et améliorer les outils à la disposition des enquêteurs	93
3. <i>Surmonter les obstacles liés aux condamnations</i>	94
H. MENDICITE FORCEE : PROTEGER LES VICTIMES AU LIEU DE LES PUNIR	95
I. LA COMMISSION FORCEE DE DELITS OU DE CRIMES – UNE FORME DE TRAITE PEU CONNUE AU LUXEMBOURG	97
1. <i>Le principe de non-punition des victimes de traite</i>	98
2. <i>L'application du principe de non-punition par les autorités nationales</i>	99
3. <i>Les éléments constitutifs selon le droit national</i>	102
J. « FOLLOW THE MONEY » : L'APPROCHE FINANCIERE DE LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS	105
1. <i>Introduction</i>	105
2. <i>Volet préventif : Analyse des flux financiers et détection des cas de traite</i>	106
a) Le rôle de la Cellule de renseignement financier	107
b) Le rôle des professionnels du secteur financier et des autorités de contrôle	107
c) Quelques chiffres	108
d) Évaluation nationale des risques.....	110
3. <i>Volet répressif : Suivi des flux monétaires en vue de la saisie et confiscation</i>	111
4. <i>Obstacles et recommandations</i>	113
a) Obstacles	113
b) Recommandations	114

K.	ENTREPRISES ET DROITS HUMAINS – UNE OPPORTUNITE UNIQUE POUR S’ATTAQUER A LA PROFITABILITE DE LA TRAITE	115
1.	<i>Mettre en place une législation contraignante sur le devoir de vigilance des entreprises</i>	116
a)	Le rôle des entreprises dans la lutte contre la traite	116
b)	Le devoir de vigilance – un outil de prévention, mitigation et de réparation de la traite	117
c)	La nécessité d’un cadre légal contraignant, ambitieux et efficace au niveau national et européen	119
d)	Recommandations	124
2.	<i>Consacrer une attention accrue au rôle de l’État</i>	125
a)	Le rôle de l’État dans la lutte contre la traite	125
b)	Recommandations	126
L.	L’IMPACT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES SUR LA TRAITE DES ETRES HUMAINS	127
M.	L’INDEMNISATION DES VICTIMES – UN INSTRUMENT DE JUSTICE REPARATRICE NEGLIGE AU LUXEMBOURG	129
1.	<i>Les indemnisations octroyées par les juridictions</i>	130
a)	Un rappel des constats et obstacles relatifs au droit à une indemnisation.....	130
b)	Les nouveaux développements relatifs à l’exploitation par le travail.....	132
c)	La nécessité d’une refonte générale de l’approche actuelle.....	133
2.	<i>Les indemnisations prises en charge par l’État</i>	137
a)	Le mécanisme d’indemnisation prévu par la loi modifiée du 12 mars 1984	137
b)	Le nouveau mécanisme du recouvrement des avoirs via des confiscations	138
IVE PARTIE : LA REPONSE PENALE A LA TRAITE DES ETRES HUMAINS		141
A.	LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE L’INFRACTION DE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS	141
1.	<i>Rappel des éléments constitutifs communs</i>	141
2.	<i>Rappel des éléments constitutifs en matière d’exploitation sexuelle</i>	143
a)	Élément matériel	143
b)	Élément moral	144
c)	La jurisprudence en matière d’exploitation sexuelle en 2021-2022.....	145
3.	<i>Rappel des éléments constitutifs en matière d’exploitation par le travail</i>	147
a)	Élément matériel	147
b)	Élément moral	147
c)	La jurisprudence en matière d’exploitation par le travail en 2021-2022	151
B.	LES CIRCONSTANCES AGGRAVANTES	155
1.	<i>L’abus d’une situation particulièrement vulnérable d’une personne</i>	156
a)	Exploitation sexuelle	156
b)	Exploitation par le travail.....	159
2.	<i>Le recours à la force, à des menaces, la contrainte, tromperie, enlèvement ou fraude</i>	160
3.	<i>Le recours à des violences</i>	161
4.	<i>L’association de malfaiteurs</i>	162
5.	<i>L’exploitation de mineurs</i>	162
C.	LES STATISTIQUES RELATIVES AUX DECISIONS DEFINITIVES RENDUES EN 2021-2022	163
1.	<i>Méthodologie</i>	163
2.	<i>Nombre de décisions et d’affaires analysées</i>	164
3.	<i>Types d’exploitation</i>	165
a)	Auteurs condamnés	165
b)	Victimes confirmées.....	166
4.	<i>Analyse des types de traite en tenant compte de la dimension du genre</i>	166
5.	<i>Analyse des pays de naissance des auteurs et des victimes</i>	171
6.	<i>Analyse des sanctions</i>	172
7.	<i>Analyse de l’indemnisation des victimes</i>	176
8.	<i>Durée des procès</i>	179
D.	LE SUIVI DES AFFAIRES OUVERTES ENTRE 2013-2022	180
1.	<i>La méthodologie</i>	181
2.	<i>Les chiffres</i>	181
VE PARTIE : RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS		183

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
DPI	Demandeur de protection internationale
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 sur 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 5 février 2024.¹

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 du président

"Mais parfois il faut plus de courage pour vivre que pour se tuer"

Albert Camus (La mort heureuse)

Je voudrais dédier cette citation et le rapport que vous avez sous vos yeux aux victimes de la traite des êtres humains. À toutes les personnes qui sont prises dans les engrenages des réseaux criminels et qui ne sont pas en capacité de s'y soustraire. Aux autres qui sont des « survivants » et qui ont réussi tant bien que mal à s'en sortir. Certains y sont parvenus par leur propre force, mais cela est rare et nous le savons. D'autres, en étant exfiltrés, profitant des mains qui leur ont été tendues par des acteurs de la société civile qui opèrent le plus souvent dans des ONG, en s'appuyant dans certains cas sur les cadres légaux existants : les forces de l'ordre, les autorités judiciaires, ... Il nous faut penser à toutes les victimes et tout particulièrement aux plus vulnérables : les femmes qui souffrent de la discrimination de genre et les enfants, quand on sait que chaque 4^e victime de traite identifiée dans les pays de l'Union européenne est un enfant.

Le nombre de « survivants » ne représente qu'une infime partie des victimes qui se trouvent engluées dans des réseaux criminels qui sont d'une efficacité redoutable. Ceux-ci ont toujours plusieurs longueurs d'avance sur tous les autres qui s'engagent pour les victimes et défendent leurs droits.

À cela il y a plusieurs raisons et la lecture de ce volumineux rapport en apportera la preuve. C'est le 4^e rapport que nous vous soumettons, dix années après que notre Chambre des Députés a chargé la Commission consultative des Droits de l'Homme de la mission de rapporteur avec comme tâche de déterminer les tendances et les résultats des actions engagées, de rassembler des statistiques nationales et de fédérer tous les acteurs engagés sur ce terrain.

Certaines informations de ce rapport sont troublantes, même choquantes, et montrent que malgré des améliorations notables, les efforts consentis n'ont permis que des progrès fort limités. Il faut constater que la route pour atteindre nos buts devient plus longue et trouve de plus en plus de nouveaux obstacles. L'écart entre le développement de la traite dans le domaine de la criminalité et les résultats de notre travail commun n'a fait que grandir. Dans ce sens, je vous invite à être particulièrement attentifs à deux analyses que je trouve inquiétantes et que vous pourrez consulter dans ce rapport : la première concerne la direction de l'Immigration et l'Office national de l'Accueil (ONA), la seconde les décisions qui sont prises par nos autorités judiciaires.

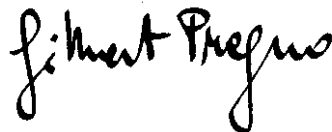
De nombreux autres points m'ont également interpellé tout au long des dernières années et se retrouvent dans ce rapport.

Je m'adresse à toutes les personnes qui ont une responsabilité, à quelque niveau que ce soit, mais tout particulièrement à vous, Mesdames et Messieurs les Députés. Nous devons faire l'effort de nous questionner sur des constats qui exposent les victimes

de la traite à une plus grande fragilité et un risque accru d'exploitation. Si nous ne protégeons pas les victimes, nous sommes quelque part des complices. En détournant notre regard, en méconnaissant l'impact psychologique sur les victimes, en ne créant pas à tous les niveaux des stratégies et des protections plus efficaces, nous créons une indifférence et un aveuglement qui ne viennent qu'augmenter l'emprise sur les victimes. Il n'est pas acceptable de gommer une vérité parce qu'elle nous est insoutenable.

Pour terminer j'ai à cœur de remercier surtout le secrétariat de la CCDH pour ce rapport très riche et instructif. J'exprime aussi mes profonds respects à l'égard de tous les acteurs qui s'engagent courageusement et avec beaucoup de professionnalité pour aider les victimes de la traite. Le rôle du rapporteur n'est pas de décourager, banaliser et rapetisser ce qui a été fait, mais de pointer et d'éclairer les failles qui existent. Le ton sévère que l'on retrouve dans certaines analyses vise à nous interpeller pour nous faire avancer.

Ne rien dire est l'ennemi le plus redoutable des droits humains.

A handwritten signature in black ink, reading "Gilbert Pregno". The signature is written in a cursive, flowing style.

Gilbert Pregno

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

Introduction générale

Le présent rapport est le 4^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 et en décembre 2021, avaient pour objectif d'analyser dans quelle mesure les acteurs concernés avaient donné suite aux recommandations du rapporteur. Ce 4^e rapport continue sur cette ligne, il analysera l'engagement des autorités dans la lutte contre la traite et proposera de nouvelles pistes. Le rapporteur souligne que les 10 ans de recherches, analyses et évaluations qu'il a effectuées depuis le début de sa mission, lui permettent peu à peu d'observer des tendances, non seulement en ce qui concerne le profil des victimes et auteurs de la traite, les types de traite ou encore le mode de recrutement. Il a également pu constater que dans un certain nombre de domaines, il y a eu des développements positifs en matière de lutte contre la traite et que d'autres domaines ne connaissent que peu ou pas de progrès.

Le présent rapport couvre les années 2021 et 2022. Afin d'avoir une vue plus complète du phénomène, le rapporteur a également tenu compte de certains développements qui ont eu lieu en 2023.

Il importe de noter que l'année 2021 était encore marquée par la crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19, ce qui a eu un impact non seulement sur les victimes de la traite, mais également sur les développements en matière de lutte contre la traite. Il va sans dire que cette crise a renforcé les inégalités et vulnérabilités déjà existantes dans notre société³.

² Loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains et portant modification (1) du Code pénal ; (2) de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultat d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse ; (3) de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile ; (4) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration

³ CCDH, *Rapport : La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, 2021, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

A. Structure du rapport

À l'instar des rapports précédents, le présent rapport commence par une analyse des données statistiques disponibles sur les victimes et les auteurs de la traite, pour en dégager des tendances.

Une 2^e partie est consacrée au cadre juridique et politique national et international.

Dans une 3^e partie, le rapporteur aborde les différents enjeux liés à la lutte contre la traite et met la lumière sur un certain nombre de nouvelles problématiques, dont e.a. le volet financier de la traite, la traite des enfants, la criminalité forcée et la mendicité forcée. Pour chaque volet, il analyse dans quelle mesure les recommandations des rapports précédents ont été mises en œuvre.

Dans une 4^e partie, le rapporteur fait une analyse des suites pénales réservées à la traite qui 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.

Finalement, la 5^e partie reprend toutes les recommandations et conclusions avancées tout au long du rapport.

Comme nouveauté, le rapporteur a décidé d'incorporer dans son rapport des témoignages de victimes de la traite qu'il a pu rencontrer dans le cadre de ses travaux. Le rapporteur estime qu'il est important de rendre visibles ces personnes, ces survivants de la traite, et de faire entendre leur voix.

B. Méthodologie

La méthodologie suivie est la même que pour les rapports précédents. Les informations présentées sont celles qui ont été recensées lors d'entrevues avec les membres du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains, afin d'avoir un aperçu des mesures prises par le gouvernement. Le rapporteur s'est également adressé à des organisations de la société civile et a suivi les développements en matière de traite au niveau européen et international.

Le rapporteur souligne que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

C. Témoignages de survivants de la traite des êtres humains

Le rapporteur n'a jamais oublié que sa contribution devait avant tout contribuer à mieux protéger et à améliorer notre travail en faveur des victimes. Cet impact trouve ses retombées dans nos lois, dans nos procédures et la mise en place de pratiques que nous avons à cœur de faire progresser. Mais il ne nous faut jamais oublier d'écouter et d'entendre le témoignage des victimes. Leurs récits sont très perturbants,

souvent insupportables, au point que le plus souvent il y a un réflexe qui se met en place : nous détournons notre regard et développons une sorte d'anesthésie émotionnelle et d'aveuglement. C'est compréhensible quand on sait combien grand est notre besoin de nous protéger devant des témoignages que rien qu'à les entendre nous conduisent à accéder à la violence que des êtres humains sont capables de faire subir à des personnes en détresse, qui leur sont délivrées, même corvéables.

Comme annoncé dans l'introduction, le rapporteur a eu la chance de rencontrer des survivants de la traite des êtres humains et souhaite leur consacrer une place dans son rapport. En effet, leurs témoignages permettent de donner une visibilité à la réalité de l'exploitation qu'ils ont vécue et que d'autres sont toujours en train de vivre. Il nous faut savoir que sur l'échelle de la gravité de l'exploitation d'autres cas que ceux-ci sont beaucoup plus dramatiques.

Pour des raisons de protection des données, le rapporteur ne pourra décrire leur parcours entier. Il établira des liens entre leurs témoignages et les problématiques soulevées dans ce rapport.

Le rapporteur remercie les personnes rencontrées pour leur disponibilité.

Elles viennent toutes de pays tiers et ont été exploitées dans le monde du travail, plus particulièrement dans le secteur de la construction. À titre de rappel : les statistiques sur la traite confirment que le nombre de victimes détectées dans le monde du travail ne cesse d'augmenter.

Pédro⁴, qui est père de famille, avait trouvé son emploi sur internet, à travers un groupe d'entraide sur les réseaux sociaux. C'est là une pratique de plus en plus récurrente, comme nous avons pu nous en rendre compte chiffres à l'appui que le lecteur trouvera dans le rapport dans la partie sur les statistiques.

Pédro n'a pas reçu de contrat et devait travailler 12 heures par jour, de 7 heures du matin à 19 heures du soir. Pour lui cela était acceptable et il ne s'en plaignait pas car il était content d'avoir une source de revenu. Après quelques mois, son patron refusa de lui payer son salaire, alors même que le nombre d'heures de travail n'avait cessé d'augmenter : il ne finissait jamais avant 21 ou 22 heures du soir.

D'un jour à l'autre, son patron lui communiqua qu'il n'avait plus besoin de lui. Il le mit à la porte refusant de lui payer les 4 derniers mois de travail, sans parler des heures supplémentaires qu'il avait prestées.

La situation de Carlos⁵ était fort similaire à celle de Pédro : un salaire de 1.000 euros, avec des heures de travail de plus en plus en longues, parfois plus de 15 heures par jour. Comme il n'avait pas d'enfants, contrairement à Pédro, il a accepté de travailler jusqu'à minuit ou 1 heure du matin et parfois aussi les weekends. Aucune heure supplémentaire n'était payée. Il faisait avant tout des travaux de rénovation pour des clients privés. Il raconta que bien que les clients voyaient les conditions dans lesquelles il travaillait, personne n'a jamais posé une question à ce sujet. D'ailleurs son patron lui avait interdit de parler aux clients. Nous voyons ici combien important est l'organisation de campagnes d'informations qui permettraient au grand public d'être informé sur les nombreux visages que peut prendre la traite, mais aussi pour dissuader et décourager la demande pouvant favoriser toute forme de traite.

⁴ Nom fictif

⁵ Nom fictif

Le patron lui avait fait la promesse que s'il travaillait bien il allait demander la régularisation de sa situation administrative. Cette promesse n'a jamais été tenue.

Il était logé par son employeur dans une chambre insalubre, sans eau, ni électricité, qu'il partageait avec 3 autres personnes. Le propriétaire de la maison, dans laquelle habitaient encore de nombreuses autres personnes, avait coupé l'électricité, parce que le patron qui avait loué la maison ne payait pas le loyer. Là aussi, le propriétaire ne pouvait pas ne pas être au courant de ce qui se passait dans sa maison. Mais il n'a rien fait pour dénoncer les faits.

Généralement le rapporteur a pu constater que les victimes, dans ces cas tous des étrangers sans papiers, ne dénoncent ni leur patron, ni les conditions désastreuses auxquelles elles sont soumises. Carlos, lui au contraire, grâce au soutien d'un ami a osé se plaindre auprès de son patron en demandant qu'il soit payé comme cela lui avait été promis. Cela n'a servi à rien : il s'est vu menacé et dire qu'en cas de dénonciation, lui Carlos, allait avoir de « très sérieux problèmes ».

Dans les situations qui sont présentées, InfoTraite, le service d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains, a permis d'exfiltrer les victimes. Celles-ci ont pu entrer en contact avec ce service par l'entremise d'amis et aussi d'autres victimes. Dans les échanges que nous avons eus avec les victimes, elles ont toutes souligné que sans ce service elles n'auraient pas pu s'en sortir et engager une procédure qui passe en premier lieu avec l'intervention de la police judiciaire qui les a alors identifiées officiellement en tant que victimes de la traite. Une première étape importante certes, mais qui n'est pas encore une garantie qu'ils puissent séjourner dans notre pays.

Pédro et Carlo ressentent au moment où nous les avons rencontrés, beaucoup d'incertitudes et se questionnent sur leur avenir. La longueur de la procédure, le caractère provisoire des décisions ministérielles, telles que les autorisations de séjour pour les victimes de la traite ou encore le report à l'éloignement qui n'est qu'un provisoire, le manque d'informations reçues de la part de la direction de l'Immigration créent une grande insécurité. Des années peuvent passer sans que les victimes et leurs familles sachent ce qui va arriver. Il y a une sorte de décrochage psychique qui s'installe. Il nous faut imaginer ce que cela signifie quand aucune perspective ne peut être créée.

Dans les échanges qu'a eu le rapporteur il a appris qu'il était arrivé que des personnes, qui bénéficiaient d'un report à l'éloignement de la part de la direction de l'Immigration, et auxquelles ce dernier avait conseillé de trouver au plus vite un emploi, ont été recrutés par le même patron qui dans le passé les avait déjà exploitées. C'est difficile à imaginer, mais cela rend compte combien ces personnes vivent dans des situations de grande détresse et de désarroi. Mais aussi il faut nous poser la question comment cela est possible ?

Malgré tous les témoignages des victimes, les nombreux indices de traite, la personne qui profitait effrontément de cette main d'œuvre à tout bon prix, n'a jamais fait l'objet d'une arrestation. Son entreprise n'a pas été fermée et elle a à tout moment pu continuer à recruter, via les réseaux sociaux, d'autres personnes qui vont être exploitées à leur tour. Y aura-t-il des suites pénales pour ce patron ? Cela n'est pas clair.

En guise de conclusion, il faut retenir combien courageux il faut être pour se soustraire à l'influence des exploitants. Ceux-ci créent un contexte de pressions psychologiques, usant la menace, la manipulation, parfois aussi la violence physique qui font que les

victimes ne se sentent plus en capacité de trouver une issue. Ils n'ont pour ainsi dire plus le libre choix. Leur instinct de survie leur dicte qu'il faut s'adapter et se soumettre, accepter dans un certain sens l'exploitation qui alors devient, devant tous les autres dangers encourus, un moindre mal. Il nous faut savoir que cette attitude fragilise la dignité et fait le lit de la honte : tout cela est dévastateur pour le psychisme qui ne s'en remettra jamais.

Dans les cas que nous avons présentés, il a fallu du courage à Pédro et à Carlos pour se défendre. Puis il y a eu le soutien d'InfoTraite et l'identification par la police judiciaire qui leur ont permis de se sortir de leur situation d'exploitation.

Ces cas montrent combien difficile est la situation des victimes, mais nous devons aussi être conscients que nous, les acteurs, portons une lourde responsabilité. Nous sommes dans ce sens aussi quelque part des co-auteurs, si les victimes ne sont pas suffisamment protégées. Et cela montre encore une fois de plus le besoin urgent de renforcer les efforts de détection, de sensibilisation, de formation et de répression.

lère Partie : Tendances en matière de traite des êtres humains : évolution depuis le 3^e rapport

A. Évaluation des statistiques des années 2021 et 2022

Conformément à sa mission qui lui a été confiée par 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. L'évaluation qui suit est basée sur les données statistiques qui lui sont transmises par la police judiciaire, seule instance qui a le mandat pour établir une base de données comportant des informations détaillées sur les victimes et auteurs de la traite des êtres humains.

Dans tous ses rapports, le rapporteur avait fait part des problèmes en matière de collecte des données statistiques. Il constate toutefois que dernièrement des progrès importants ont été faits par la police afin d'améliorer cette collecte d'informations, qui est essentielle pour déterminer l'état de la situation et les tendances dans le domaine de la traite. Le rapporteur est toutefois d'avis qu'il y a matière à amélioration. En effet, l'outil de travail de la police consiste toujours en un tableau Excel qui permet de dégager des informations importantes sur les victimes et les auteurs. Toutefois, vu l'augmentation constante du nombre de dossiers, le rapporteur est d'avis que cette manière de procéder ne correspond pas à une collecte statistique spécialisée. Il y reviendra dans la 3^e partie.

Étant donné que la traite des êtres humains est un phénomène qui se déroule dans la clandestinité, le rapporteur sait que de nombreuses victimes ne seront fort probablement jamais détectées. Par conséquent, il souhaiterait souligner que l'évaluation qui suit ne permet que de dégager des tendances générales de la traite au Luxembourg et ne saura en aucun cas mesurer toute l'étendue du problème.

1. Remarques générales

Pour rappel : La police est actuellement la seule instance qui a la compétence d'identifier officiellement une victime de la traite.

Une nouveauté qui a été introduite dans le tableau Excel concerne les différentes « catégories » de victimes. Alors qu'avant 2022, il n'était question que de victimes présumées et identifiées, le rapporteur constate que les statistiques de 2022 mentionnent des victimes qui sont des cas anonymes d'InfoTraite et des victimes potentielles. Pour la première catégorie, il s'agit de personnes qui, pour diverses raisons, souhaitent rester anonymes, mais qui se sont néanmoins adressées à InfoTraite. Il se peut 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, 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 la qualification de la traite n'a pas été faite, ces victimes ne sont pas officiellement identifiées en tant que telles. L'ajout de ces deux catégories permet d'avoir une vue un peu plus globale sur la problématique de la traite.

2. Profil des victimes de la traite des êtres humains

Nombre de victimes		2021	2022	Total
Identifiées		20	50	70
Présumées		30	15	45
	Dont cas anonymes d'InfoTraite*	-	11	
Potentielles		-	12	12
Total		50	77	127

*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 2021 et 2022, on dénombre un total de 127 victimes. Le rapporteur constate qu'il y a eu une hausse considérable par rapport à la période de 2019 à 2020. En effet, il y a eu 13 victimes en 2019 et 10 en 2020. Parmi les dossiers ouverts entre 2021 et 2022, la police a identifié un réseau organisé d'exploitation sexuelle qui a eu lieu dans des appartements. Au début de l'enquête, la police avait détecté une seule victime. Toutefois, au cours de l'enquête de plus ont plus de victimes sont apparues et la police a continué à détecter d'autres victimes au cours de l'année 2023. Les victimes, toutes des femmes, originaires de Russie et d'Ukraine, recrutées sur internet, et leurs trafiquants ont pu entrer au Luxembourg avec un visa touristique. Le rapporteur a appris qu'un des auteurs est une femme d'origine ukrainienne. L'instruction est toujours en cours et la police continue à détecter des victimes dans cette affaire. Jusqu'ici, rien n'a permis d'établir que ces cas de traite soient liés la guerre en Ukraine.

Dans son tableau Excel, la police fait état de plusieurs victimes mineures présumées de la communauté Rom, exploitées dans la mendicité forcée. Ces victimes ont été détectées dans le cadre d'une enquête lancée par le Parquet, suite à une série de cas de vols, cambriolages, arnaques etc. à travers le pays. Or, il se fait que les commanditaires de ces infractions se trouvent à l'étranger et dans la plupart des cas, les victimes, qui ne se voient pas en tant que telles, ont un lien familial avec les auteurs. Le rapporteur a également appris que ces victimes, lorsqu'elles atteignent l'âge adulte, cessent leurs activités. Il reste à noter que les autorités ont des difficultés à faire la différence entre mendicité forcée et mendicité organisée. Le rapporteur a consacré un chapitre à la problématique de la mendicité forcée dans la 3^e partie du présent rapport.

Sexe	2021	2022	Total
Hommes	40	20	60
Femmes	10	57	67

Le nombre de femmes est plus élevé que celui des hommes, ce qui n'a pas été le cas pour la période 2019-2020. Cela s'explique par la détection des victimes exploitées sexuellement par un réseau, dont il est question plus haut.

Âge	2021	2022	Total
0-11	-	-	-
12-17	10	-	10
18-22	8	-	8
23-30	7	29	36
31-40	11	27	38
41-50	8	4	12
51-60	2	2	4
61-70	1	-	1
Majeurs (cas anonymes d'InfoTraite)	-	10	10
Inconnu	1	2	3
Pas d'informations	2	3	5

Pour l'année 2021, la police a enregistré 10 victimes mineures. Il s'agit là du dossier concernant les mineurs Rom soupçonnés d'être exploités à des fins de mendicité forcée.

Nationalité des victimes		2021	2022	Total
Union européenne				
Allemagne		-	1	1
Bulgarie		1	-	1
Danemark		1	-	1
Espagne		1	-	1
Portugal		2	-	2
Roumanie		13	2	15
Total UE		18	3	21
Pays tiers				
Albanie		3	-	3
Argentine		-	1	1
Brésil		1	3	4
Cameroun		-	1	1
Chili		1	-	1
Chine		2	12	14
Colombie		1	3	4
Congo (RD)		1	-	1
Iran		1	-	1
Kosovo		1	-	1
Maroc		-	2	2
Moldavie		-	2	2
Népal		6	-	6
Paraguay		1	1	2
Pérou		1	-	1
Philippines		1	-	1
Russie		1	22	23
Sénégal		1	-	1
Serbie		2	-	2
Ukraine		8	19	27
Total pays tiers		32	66	98
Inconnu		-	8	8
	<i>dont cas anonymes d'InfoTraite</i>	-	6	

Concernant la nationalité des victimes, 21 personnes sont ressortissantes d'un pays de l'Union européenne et 106 personnes sont ressortissantes de pays tiers. Pour ce qui est des victimes ressortissantes d'un pays de l'Union européenne, la plupart sont originaires de Roumanie, notamment celles détectées dans le contexte de la mendicité forcée. Parmi les pays tiers, les pays les plus représentés sont l'Ukraine et la Russie, en raison des nombreux cas d'exploitation sexuelle, ainsi que la Chine, dont les ressortissants ont tous été exploités dans les restaurants.

Type d'exploitation	2021	2022	Total
Exploitation sexuelle	4	51	55
Rue	-	-	-
Cabaret	-	-	-
Lieu de débauche	-	-	-
Appartement	1	47	48
Autre	3	4	7
Travail	34	21	55
HORECA	8	12	20
Construction	21	7	28
Travail domestique	3	-	3
Servitude/esclavage	2	2	4
Autre	-	-	-
Vente d'enfants	-	-	-
Mendicité forcée	12	-	12
Commission forcée d'un crime/délit	-	-	-
Trafic d'organes	-	-	-
Inconnu, cas anonymes d'InfoTraite	-	5	5

Dans les rapports précédents, on avait noté une tendance claire à une augmentation du nombre de victimes de traite dans le monde du travail et cette tendance semble se confirmer, même si, en raison du nombre élevé de victimes du réseau de prostitution forcée dans des appartements, cela ne ressort pas directement des statistiques pour 2021 et 2022.

Le secteur le plus touché par l'exploitation par le travail est la construction, suivi par le secteur HORECA et le travail domestique, tendance qui avait déjà été confirmée pour l'exercice 2019-2020.

Toutes les victimes, sauf une, qui ont été exploitées sexuellement, sont des femmes. Pour la grande majorité des cas, l'exploitation a eu lieu dans un appartement, phénomène qui s'est accentué depuis le confinement en raison de la pandémie. Dans un cas, il y a eu des indices que les auteurs ont utilisé la technique du « *loverboy* »⁶ pour gagner la confiance de la victime.

Il y a également eu deux cas où des personnes au-pair ont été forcées à des actes sexuels avec le couple d'accueil.

Dans le secteur de la construction, toutes les victimes, sauf une, sont de sexe masculin.

S'agissant du secteur HORECA, parmi les 20 victimes détectées dans des restaurants asiatiques, il y a eu 4 femmes et 16 hommes.

⁶ La technique du *loverboy* est une forme spécifique de traite des êtres humains. Il s'agit d'hommes qui, par diverses techniques de manipulation et de séduction, mettent une ou plusieurs femmes sous emprise dans le but de les exploiter sexuellement. Le *loverboy* commence par recruter et séduire sa victime potentielle, généralement mineure et vulnérable. Il lui fait croire qu'elle a ou pourrait avoir une relation amoureuse avec le *loverboy* et la rend dépendante de lui en la coupant de son environnement, pour mieux l'exploiter par la suite.

Pour ce qui est de la mendicité forcée, parmi les 12 mineurs exploités il y a eu 2 filles et 10 garçons.

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

Victime détectée par	2021	2022	Total
Police	10	49	59
ITM	13	13	26
Services d'assistance/InfoTraite	2	9	11
Service social	-	3	3
Parquet	20	-	20
Service national de la jeunesse	2	2	4
ASTI	1	-	1
Croix-Rouge	1	-	1
Caritas (et direction de l'Immigration)	1	-	1
CCDH	-	1	1

Pour l'exercice 2021-2022, la majorité des victimes ont été détectées par la police et un grand nombre de victimes suite à des enquêtes lancées par le Parquet. Dans ce dernier cas, il s'agit des mineurs exploités à des fins de mendicité forcée ainsi que d'un certain nombre de victimes d'origine ukrainienne, exploitées sur des chantiers au Luxembourg et hébergées en Allemagne où elles ont fait l'objet d'un contrôle par les autorités allemandes qui ont relevé des indices d'exploitation et en ont informé les autorités luxembourgeoises.

Le rapporteur constate que le nombre de victimes détectées par l'ITM est en augmentation, ce qui peut s'expliquer par une plus grande prise de conscience du phénomène de traite par cette dernière. Pour la période 2019-2020, seulement 3 victimes ont été détectées par l'ITM.

Il est également à noter que le nombre de victimes détectées par le Service national de la jeunesse (SNJ) a augmenté par rapport aux années précédentes.

Moyen de recrutement	2021	2022	Total
Oral	26	4	30
Internet	8	49	57
Presse	2	-	2
Inconnu	14	12	26
Pas d'informations*	-	12	12

*cas détectés par l'ITM et transmis directement au Parquet, sans passer par la police

Le rapporteur note que le fait de recruter des victimes en ligne est en augmentation. La pandémie avait déjà été l'occasion pour les trafiquants d'établir des contacts en ligne avec des personnes vulnérables. La tendance semble se confirmer,

également au niveau européen⁷. De manière générale, l'impact des nouvelles technologies sur la traite des êtres humains devient de plus en plus préoccupant. Les témoignages que le rapporteur a pu recueillir dans le cadre de ses travaux ont confirmé ce constat. Le rapporteur y reviendra plus en détail dans le chapitre spécifiquement dédié à cette thématique.

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 2021, 18 mesures d'assistance et de protection prévues par la loi du 8 mai 2015 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et 7 pour l'année 2022. Dans les cas de traite où il n'y a pas eu de mesure d'assistance et de protection, la victime a soit refusé de coopérer (parce qu'elle ne se voyait pas comme victime ou encore parce qu'elle a préféré rentrer dans son pays d'origine), soit son séjour était inconnu. Dans plusieurs cas, il y eu une assistance limitée, à savoir un soutien psychosocial, étant donné que la victime a voulu rester anonyme.

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. La coopération entre InfoTraite et la police judiciaire, seule instance à pouvoir identifier officiellement une victime de la traite en tant que telle, est 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. 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 de l'Immigration qui émet un **délai de réflexion**, encore appelé sursis à l'éloignement, valable pendant 90 jours, pour permettre à la victime de se soustraire à l'influence de l'auteur de la traite. Pendant ce délai, la victime ne pourra pas être éloignée du territoire luxembourgeois. En 2021, la direction de l'Immigration a émis 2 et en 2022 5 délais de réflexion.

Selon les informations de la police, pour les cas où il n'y a pas eu de délais de réflexion, les victimes ont soit refusé toute coopération dès le départ, soit se sont retrouvées dans une procédure de protection internationale. Les autres victimes sont des ressortissants de l'Union européenne pour lesquels la question du sursis à l'éloignement ne se pose pas.

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.

⁷ Commission européenne, Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport) COM(2022) 736 final du 19 décembre 2022 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0736>.

En 2021, la direction de l'Immigration a accordé au total 8 titres de séjour conformément à l'article 95 de la loi du 29 août 2008⁸: 5 personnes en ont bénéficié, dont 3 ont eu un renouvellement. À noter qu'en 2021, 1 personne qui avait précédemment des titres de séjour selon l'article 95 s'est vu accorder un titre de séjour salarié.

En 2022, 7 titres de séjour selon l'article 95 ont été accordés, renouvellements compris, donc 4 nouvelles personnes en ont bénéficié en 2022 et 2 personnes ont eu en 2022 1 respectivement 2 renouvellements de titres de séjour article 95 accordés en 2021.

Un titre de séjour accordé en 2022 a fait l'objet d'un retrait.

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 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 2021, pour 13 cas les données fournies sont complètes. Dans 4 autres cas, les données ne sont pas complètes, dont celui concernant les mineurs roms. D'après les informations dont dispose le rapporteur, les auteurs de cette affaire se trouvent à l'étranger. Dans 1 cas aucune information sur l'auteur présumé n'est disponible. Il

⁸ Loi du 29 août 2008 (1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration;

(2) modifiant

- la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection,
- la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti,
- le Code du travail,
- le Code pénal;

(3) abrogeant la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant

1. l'entrée et le séjour des étrangers;

2. le contrôle médical des étrangers;

3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère,

- la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers,

- la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché.

s'agit d'une victime (détectée par la Croix-Rouge), qui a voulu rester anonyme. Ce dossier n'est par conséquent pas repris dans les données ci-dessous.

Pour 2022, dans 10 cas les informations sur les auteurs sont complètes alors que dans 2 cas, les informations sur les auteurs ne sont pas complètes. Dans 11 cas, aucune information n'est disponible. Ces cas ne sont pas repris dans les données ci-dessous. Il s'agit là de cas où les victimes souhaitent rester anonymes.

Deux cas d'exploitation de travail sur des chantiers de 2022 ont le même auteur que des cas détectés en 2021. Il en est de même pour des cas d'exploitation sexuelle dans des appartements détectés en 2021 et 2022. Comme indiqué dans la section sur les victimes, il y a eu un cas d'exploitation sexuelle dans un appartement en 2021. D'autres victimes du même auteur ont été détectées en 2022. Dans les chiffres de 2023 que le rapporteur a pu consulter, il a constaté que cette exploitation continue. D'après les informations reçues, il s'agit d'un grand réseau dont deux auteurs présumés ont été arrêtés.

Nombre d'auteurs présumés	2021	2022	Total
	17	12	29

Sexe	2021	2022	Total
Hommes	13	8	21
Femmes	3	4	7
Pas d'informations	1	-	1

Âge	2021	2022	Total
20-29	-	1	1
30-39	6	3	9
40-49	5	3	8
50-59	1	4	5
60-69	1	-	1
Pas d'informations	3	-	3
Inconnu	-	2	2

Nationalité des auteurs	2021	2022	Total
Union européenne			
Belgique	1	1	2
Bulgarie	1	-	1
Italie	1	-	1
Luxembourg	1	1	2
Pays Bas	1	-	1
Pologne	1	-	1
Portugal	2	-	2
Roumanie	2	-	2
Total UE	10	2	12
Pays tiers			
Brésil	1 (+port)	-	1
Chine	2	6	8
Ghana	-	1	1
Serbie	1 (+lux)	-	1
Ukraine	1	-	1
Venezuela	-	1	1
Total pays tiers	5	8	13
Pas d'informations	2	2	4

Pour conclure :

Le rapporteur aimerait souligner que ces chiffres ne reflètent qu'une partie de la réalité de la traite des êtres humains au Luxembourg. Bien qu'il y ait eu un nombre non négligeable de victimes d'exploitation sexuelle, les constats des dernières années, selon lesquels la traite dans le monde du travail, surtout le secteur de la construction suivi par le secteur HORECA, est en augmentation, peuvent être confirmés. Quant à l'exploitation sexuelle, elle a lieu dans la plupart des cas dans des appartements. Le rapporteur note également que le recrutement des victimes se fait de plus en plus souvent en ligne. L'augmentation, de manière générale, du nombre de victimes de la traite, pourrait s'expliquer par le fait que la plupart des autorités déploient plus d'efforts dans la détection des victimes, voire qu'elles ont adopté une approche plus proactive pour détecter des victimes.

Le rapporteur a également pu consulter les données statistiques pour l'année 2023. 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 d'exploitation sur les chantiers ainsi que d'exploitation sexuelle se confirment.

4. Les statistiques au niveau de l'Union européenne

Le 9 février 2023, EUROSTAT a publié les chiffres pour l'année 2021⁹. En résumé, la situation au niveau de l'Union européenne se présente comme suit :

Le nombre de victimes enregistrées était de 7.155, ce qui représente une augmentation de 10% par rapport à 2020. Un peu plus des deux-tiers des victimes étaient des femmes et des filles.

Le type de traite prédominant est celui de l'exploitation sexuelle (56%). L'exploitation par le travail concernait 29% des victimes en 2021, légèrement plus bas qu'en 2019 et 2020, mais toujours plus élevée que les années précédentes. D'autres types d'exploitation, y compris la traite à des fins criminelles et la mendicité forcée, se situaient à 15,8 % en 2021, soit environ 5 % de plus qu'en 2019-2020.

Pour l'ensemble de l'UE, 44 % des victimes enregistrées étaient des ressortissants du pays déclarant, ce qui représente une augmentation significative d'environ 5,2 % par rapport à 2019-2020. La part des ressortissants de pays tiers était de 41 %, ce qui représente une légère diminution par rapport à 2019-2020.

Il y a eu 16 victimes par million d'habitants en 2021. Il est intéressant de voir que, proportionnellement aux habitants, le Luxembourg est en tête du classement des pays de l'Union européenne pour le nombre de victimes enregistrées. Comme indiqué plus haut, une explication à cela pourrait être l'approche plus proactive de l'ITM dans la détection des victimes de la traite.

S'agissant des auteurs de la traite, le nombre de trafiquants condamnés reste nettement inférieur à celui des auteurs présumés.

Il reste à noter que le nombre de personnes signalées comme étant impliquées dans la traite des êtres humains (victimes et auteurs) peut varier considérablement d'un pays à l'autre. Cela s'explique par rapport à la taille de la population, en raison des différentes approches en matière de communication des données dans les systèmes de la police, des procureurs et des tribunaux, des différents niveaux de transposition de la directive dans les États membres et des différentes réponses de la justice pénale à la traite des êtres humains. Étant donné que certains pays n'ont pas soumis de données, ces tendances sont à considérer avec prudence.

S'agissant des statistiques pour 2022, qu'Eurostat a publié le 24 janvier 2024¹⁰, le nombre de victimes enregistrées était de 10.093. Presque deux-tiers des victimes étaient des femmes et des filles. Il y a eu 8.064 auteurs présumés et 2.097 auteurs condamnés.

En 2022, le nombre de victimes exploitées dans le monde du travail (3.990) a été, pour la première fois, proche de celui des victimes exploitées sexuellement (4.014).

⁹ EUROSTAT, Crime and Criminal Justice Database,

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/crime/database>

¹⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240124-1?>

Le nombre de victimes d'autres types d'exploitation, dont e.a. le trafic d'organes, la traite à des fins criminelles ou encore la mendicité forcée était de 1.699.
Il y a eu 23 victimes par million d'habitants 2022. Comme en 2021, le Luxembourg reste en tête de classement des pays de l'Union européenne pour le nombre de victimes enregistrées.

Ile Partie : Cadre juridique et politique national et international

A. Évolution du cadre politique et juridique national depuis 2021

1. Cadre politique national : les Plans d'action nationaux en relation directe ou indirecte avec la traite des êtres humains

a) Observations préliminaires

La prévention de la traite des êtres humains et la protection des victimes requièrent une coopération multidisciplinaire à tous les niveaux. Une telle coopération nécessite une approche intersectorielle et une harmonisation des différentes stratégies et priorités politiques, adoptées par le gouvernement. Alors que le comité de suivi de lutte contre la traite des êtres humains¹¹ rassemble de nombreux acteurs clés dans ce domaine et permet un échange régulier et informel, il est pourtant regrettable que le sujet soit complètement ignoré dans le cadre des discussions dans d'autres comités interministériels. On peut ainsi constater que la lutte contre la traite des êtres humains n'est pas du tout, ou que très sporadiquement, intégrée dans les autres Plans d'action (PAN) du gouvernement (PAN Égalité, PAN Droits de l'enfant, PAN Entreprises et droits humains, PAN droits des personnes handicapées, PAN LGBTI, etc.). Le rapporteur rappelle dans ce contexte que le PAN de lutte contre la traite des êtres humains, qui n'a pas été ni évalué, ni actualisé depuis son adoption en 2016, ne prend pas non plus en considération d'autres PAN pertinents.

Les différents acteurs semblent collaborer de manière ponctuelle, sans pourtant élaborer une stratégie commune. Le résultat est l'absence d'une politique générale cohérente en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

Afin d'éviter des incohérences, des incompatibilités et des lacunes dans les mesures adoptées en la matière, **le rapporteur invite le gouvernement à harmoniser ses différentes stratégies afin de garantir une meilleure prévention de la traite des êtres humains parmi les plus vulnérables dans notre société.** Dans ce contexte, il faut souligner qu'une harmonisation des plans d'action nationaux inclut nécessairement l'établissement de modèles-types pour ceux-ci ainsi que la mise en place de normes minimales qui devraient être respectées par le gouvernement pour chaque PAN.

Finalement, le rapporteur a dû constater que de nombreux projets et actions, dont notamment différentes modifications législatives, la révision du PAN 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 pas pu être entamés ou réalisés à cause d'un manque de ressources et d'une

¹¹ Le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains a été institué par la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile. Ce comité interministériel, présidé par le Ministère de la Justice, est chargé de la mise en place du suivi et de la coordination des activités de prévention et de l'évaluation du phénomène de la traite. Il est composé de représentants des instances publiques compétentes ainsi que de représentants des services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains agréés.

surcharge de travail des acteurs concernés. Le rapporteur se demande donc s'il ne serait pas opportun de **mettre en place un coordinateur national de lutte contre la traite des êtres humains**. Il s'agirait d'une équipe qui s'occuperait exclusivement du dossier de la traite, comme cela est déjà le cas dans certains autres pays européens et qui pourrait ainsi également mobiliser les autres acteurs concernés par la lutte contre la traite afin de faire avancer les réformes nécessaires. Il est évidemment crucial de doter un tel coordinateur des ressources et des moyens nécessaires. Le rapporteur note dans ce contexte, que dans le cadre de la refonte de la directive européenne 2011/36, il est actuellement prévu de créer un tel coordinateur national de lutte contre la traite dans chaque État membre de l'UE.

b) PAN Entreprises et droits humains

Le rapporteur abordera le sujet du rôle des entreprises et de l'État en matière de droits humains, y compris en ce qui concerne la lutte contre la traite des êtres humains, plus en détail dans le chapitre spécifiquement y dédié. Il se limite ici à aborder certains points spécifiquement liés au deuxième PAN « Entreprises et droits humains » qui auront des impacts directs ou indirects sur la lutte contre la traite. Il y a eu, au cours des dernières années, certains développements positifs concernant la mise en œuvre du PAN,¹² mais des efforts considérables sont généralement nécessaires pour répondre aux engagements internationaux du Luxembourg. 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.

Le rapporteur a d'ailleurs constaté une implication insuffisante des parties prenantes par le gouvernement, surtout de la société civile, dans les travaux de mise en œuvre du PAN. Pour certaines actions, les parties prenantes n'ont pas du tout été impliquées.¹³ Pour certaines autres actions, il y avait une collaboration étroite entre le gouvernement et certains acteurs du secteur privé et un manque de transparence vis-à-vis aux autres.¹⁴ Cela a également poussé un collectif de 17 organisations de la société civile à se retirer du groupe de travail du Ministère des Affaires étrangères et

¹² 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).

¹³ Il s'agit par exemple de l'élaboration de la [loi du 26 juillet 2023](#) sur les minerais de conflit et de la loi du [16 mai 2023](#) sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

¹⁴ P.ex. dans le cadre de l'élaboration du Pacte national Entreprises et droits de l'Homme, après certains échanges constructifs initiaux entre les différents acteurs, il n'y a eu aucune transparence quant au choix des évaluateurs des entreprises, du calendrier des travaux à faire en amont et de l'application du cadre de référence de Shift validé par le groupe de travail du MAEE. En fin de compte, il s'est avéré qu'un questionnaire fortement simplifié de type « tick-the-box » a été envoyé aux entreprises signataires du Pacte par l'INDR/UEL.

européennes (MAEE).¹⁵ Étant donné que les apports de la société civile sont cruciaux pour prévenir de manière efficace les violations des droits humains – y compris le fléau de la traite – il y a lieu de veiller à une implication réelle de celle-ci dans les travaux.

Enfin, le rapporteur note que le PAN, élaboré en 2019, est arrivé à son échéance en 2022. Selon les informations à la disposition du rapporteur, il a été décidé de ne pas rédiger un nouveau PAN mais de poursuivre la mise en œuvre des nombreuses actions qui n'ont pas encore réalisées. Si le rapporteur partage l'appréciation du gouvernement que la grande majorité des actions doivent encore être entamées, **il recommande de préparer l'évaluation et la révision du PAN dans les meilleurs délais**, conformément à la recommandation du groupe de travail des Nations Unies.¹⁶ 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 des situations de vulnérabilités, le secteur financier, une évaluation nationale des risques liés aux entreprises et aux droits humains, les mesures contraignantes ou les voies de recours.¹⁷

c) Stratégie pour les droits de l'enfant

En mai 2022, le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a présenté la première stratégie nationale pour les droits de l'enfant au Luxembourg.¹⁸ Celle-ci inclut un plan d'action national et couvre les années 2022-2026. Selon les auteurs de ce PAN, la stratégie considère l'enfant dans sa globalité et repose sur l'ensemble des droits de l'enfant. Effectivement, le plan d'action prévoit 64 actions relatives à 6 domaines spécifiques, identifiés comme prioritaires par le gouvernement. Alors que la violence et les droits de mineurs non accompagnés figurent parmi ceux-ci, le rapporteur est surpris de constater que la prévention de la traite des êtres humains n'est abordée concrètement que dans le contexte des enfants et des jeunes réfugiés ukrainiens. Tout en notant que ces derniers méritent évidemment une attention particulière, le rapporteur regrette néanmoins que la traite n'ait pas été abordée de manière plus générale et transversale dans le PAN « Droits des enfants », afin de viser tous les enfants se trouvant sur le territoire luxembourgeois. **Le rapporteur est d'avis 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.** Il invite dès lors le gouvernement à y remédier dans le cadre d'une prochaine mise à jour du PAN. Le rapporteur y reviendra plus en détail sous le chapitre relatif à la traite des enfants dans la 3^e partie.

¹⁵ IDV, *Retrait de l'IDV du groupe de travail « entreprises et droits humains »*, 22 mars 2023, disponible sur <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/>.

¹⁶ 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://documents-dds-ny.un.org/>.

¹⁷ *Ibid*, p. 1. 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 ».

¹⁸ MENJE, *Stratégie nationale – Plan d'action national 2022-2026 « Droits de l'enfant »*, disponible sur <https://men.public.lu/>.

2. Cadre juridique national

a) Loi du 7 août 2023 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale (enquête sous pseudonyme)

En mai 2022, le projet de loi n°8015 portant modification 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale¹⁹ a été déposé le par Ministère de la Justice et en août 2023, la loi finale a été publiée au Mémorial.²⁰ Alors que la loi du 7 août 2023 vise principalement des modifications du cadre légal afin de mieux répondre aux comportements violents constatés lors des manifestations pendant la pandémie de Covid-19, elle prévoit aussi l'élargissement du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme par voie électronique, qui existe depuis 2018 en droit luxembourgeois. Dans son dernier rapport, le rapporteur national avait souligné à cet égard que « *la limitation du recours à l'enquête sous pseudonyme par voie électronique aux crimes et délits contre la sécurité de l'État et aux actes de terrorisme et de financement du terrorisme, restreint de manière considérable les moyens à la disposition des enquêteurs, sachant que l'exploration de la traite par des organisations criminelles ou d'associations de malfaiteurs se déplace de plus en plus sur internet* ».²¹

Le législateur a enfin décidé de réagir aux revendications des autorités répressives et prévoit d'étendre les possibilités d'enquêter sous pseudonyme de manière considérable.

Le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait d'étendre les possibilités de l'enquête sous pseudonyme par voie électronique à tous les crimes et aux délits punis par une peine d'emprisonnement qui sont commis par un moyen de communication électronique,²² sans tenir compte de la gravité des délits en fonction des maximums des peines.

Une telle approche a été critiquée par le Conseil d'État, qui dans son avis,²³ a noté que l'infiltration qui est l'équivalent, dans le monde réel, de la mesure d'enquête sous pseudonyme, dans le monde virtuel, était pourtant conditionnée par l'existence d'un fait « *emportant une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement* ». La Haute corporation a donc demandé à voir aligner la disposition proposée à ce qui est prévu pour l'infiltration à l'article 48-17 du Code de procédure pénale.

La Commission de la Justice du parlement a décidé de donner suite à ces critiques. Ainsi, l'article 48-26 du Code de procédure pénale, tel que modifié par la loi du 7 août 2023, prévoit que ce moyen d'enquête peut être autorisé dans le but de constater

¹⁹ Projet de loi n°8015 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale, doc.parl. 8015/00, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8015>

²⁰ Loi du 7 août 2023 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale, Mémorial A n°516 du 18.08.2023

²¹ Rapporteur national sur la traite des êtres humains, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2019-2020, p.55, disponible sur <https://ccdh.public.lu>

²² Article II du projet de loi n°8015

²³ Conseil d'État, Avis sur le projet de loi portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale, doc.parl. 8015/05

« 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 ». ²⁴

La décision du législateur luxembourgeois de généraliser cette technique d'enquête reflète également les efforts au niveau de l'UE de renforcer la réponse pénale aux infractions facilitées par les technologies et d'intégrer ces dernières dans la lutte contre la traite des êtres humains. ²⁵

Ces dernières années en particulier, différents acteurs concernés se sont montrés fortement préoccupés par le nombre croissant d'infractions liées à la traite commises au moyen de technologies de l'information et de la communication ou facilitées par celles-ci. Ainsi, l'internet, les applications de communication et les réseaux sociaux sont employés à tous les stades de la traite des êtres humains, que ce soit pour recruter les victimes, les surveiller et les contrôler, ou pour les exploiter. ²⁶ En même temps, les autorités répressives font état des difficultés dans la détection, les enquêtes et les poursuites concernant la traite facilitée par les technologies. ²⁷

Donc, tout en accueillant positivement cette modification législative, des efforts supplémentaires seront nécessaires à l'avenir afin de permettre aux acteurs concernés de surmonter ces difficultés et de pouvoir faire face aux défis actuels et futurs.

b) 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 (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)

La loi du 7 août 2023 ²⁸ prévoit plusieurs modifications importantes du cadre légal, qui pourraient avoir une incidence en matière de traite des êtres humains.

En premier lieu, il s'agit d'une modification du Code du travail. À l'heure actuelle, celui-ci prévoit l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, mais ne prévoit pas l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour régulier sans autorisation de travail conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. La loi vise à remédier à ce vide juridique, qui a d'ailleurs été mis en avant par les juges

²⁴ Article 48-26 du Code de procédure pénale

²⁵ Voir l'exposé des motifs de la proposition de directive visant à modifier 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, COM/2022/732 final, 19.12.2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52022PC0732>

²⁶ *Ibid.*; Conseil de l'Europe, Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), *La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies, Résumé et recommandations*, avril 2022, disponible sur <https://rm.coe.int>

²⁷ *Ibid.*

²⁸ 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, Mémorial A n°556, 28 août 2023

luxembourgeois.²⁹ Cette modification, qui vise à étendre les pouvoirs des inspecteurs de travail en matière d'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour régulier sans autorisation de travail, est à saluer. Le rapporteur suivra la mise en oeuvre pratique de celle-ci et analysera dans un prochain rapport quel rôle elle jouera, le cas échéant, dans une meilleure détection de victimes potentielles de traite parmi ces travailleurs en situation vulnérable.

Par ailleurs, la nouvelle loi augmente également le montant 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.

Ainsi, en cas d'emploi d'un ou de plusieurs ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (art. L.572-4) ou en situation irrégulière (art. L.574-1), le montant de l'amende administrative à prononcer par le Ministre du Travail est augmenté de 2.500 à 10.000 euros. Par ailleurs, lorsque commise dans les circonstances aggravantes visées à l'article L.572-5 du Code du travail,³⁰ cette infraction était jusqu'ici punissable d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 2.501 à 20.000 euros par ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, ou d'une de ces peines seulement.

Or, la loi du 7 août 2023 augmente le montant maximum de l'amende de 20.000 à 125.000 euros. En outre, par l'introduction du nouveau chapitre IV au Titre VII du Livre V du Code du travail, intitulé « interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière », l'augmentation du montant des amendes s'applique évidemment aussi dans ces situations. Par contre, aucun changement n'est prévu en ce qui concerne les peines de prison.

Dans ce contexte, le rapporteur se permet de faire référence au dernier rapport d'évaluation du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), dans lequel ce dernier avait noté que « *la peine maximale prévue par [l'article L.572-5] est en-dessous de celles dans la plupart des autres États membres de l'UE (3 à 5 ans)* » (§149) et avait invité les autorités à « *réexaminer les dispositions juridiques existantes en vue de punir plus sévèrement l'infraction de l'emploi des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier* » (§156).

Dans le commentaire de l'article, les auteurs du projet de loi indiquent s'inspirer de la législation française, sans mentionner d'autres pays ou le rapport du GRETA précité.

Le rapporteur regrette que le projet de loi ait certes augmenté 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. Le rapporteur invite le gouvernement à reconsidérer sa position en s'alignant aux recommandations du GRETA en

²⁹ Voir : [Jugement n°763/2013](#) du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 28 février 2013 : « *La simple embauche irrégulière ne relève dès lors plus du droit pénal. Une sanction pénale n'est prévue par l'article L. 572-5 (1) du Code du travail qu'à l'égard de « l'employeur qui a employé un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier (...). D'après les éléments du dossier répressif G.) était en possession d'une autorisation de séjour, il n'est pas établi qu'G.) était en séjour irrégulier. Un des éléments constitutifs de l'infraction faisant défaut, il convient par conséquent d'acquitter X.)* »

³⁰ Lorsque l'infraction est répétée de manière persistante, l'infraction a trait à l'emploi simultané d'au moins deux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, l'infraction s'accompagne de conditions de travail particulièrement abusives, lorsque l'infraction est commise par un employeur qui utilise le travail ou les services d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier en sachant que cette personne est victime de la traite et lorsque le ressortissant de pays tiers est un enfant.

vue d'une meilleure protection des salariés en séjour irrégulier ou en situation irrégulière, potentiellement victimes de traite des êtres humains.

Dans ce même contexte, **la rapporteur regrette d'ailleurs que la question de la régularisation des personnes, en séjour irrégulier, au Luxembourg n'ait pas été abordée par le gouvernement.**³¹

D'autres modifications apportées concernent la preuve à rapporter sur la durée de la relation d'emploi. Il est ainsi précisé aux articles L.574-7 et L.572-9 que la relation d'emploi est présumée avoir duré au moins trois mois et que la preuve contraire pour renverser la présomption doit être fournie par l'employeur ou le salarié sous forme écrite. Le commentaire des articles précise à ce sujet qu' « *une simple affirmation contraire ne suffit donc pas pour échapper au paiement des salaires éventuellement dus* ». Le rapporteur met toutefois en garde contre une approche qui rendrait la preuve du contraire trop difficile pour les victimes d'une exploitation par le travail qui ont été exploitées pendant une durée supérieure à trois mois et qui ne disposent souvent pas de preuves écrites relatives à leur exploitation. Le rapporteur y reviendra plus en détail dans le chapitre relatif aux indemnisations des victimes de traite.

En ce qui concerne les conditions aggravantes visées à l'article L.572-5 du Code du travail, la formulation « un nombre significatif » a été remplacée par « au moins deux » ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, offrant ainsi plus de sécurité juridique et moins de marge d'appréciation dans l'interprétation quand un nombre significatif serait atteint ou non.³²

Dans le même ordre d'idées, par une modification de l'article L.612-1 du Code du travail, la loi confère expressément à l'Inspection du travail et des mines (ITM) la compétence de constater les infractions relatives à l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier interdit par l'article L.572-1 ou en situation irrégulière interdit par l'article L.574-1.

Une dernière modification importante dans ce domaine vise à améliorer l'échange d'informations entre l'ITM, l'Administration des douanes et assises, la direction de l'Immigration et le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS).^{33 34}

³¹ Pour plus de détails, voir le chapitre relatif à la traite des êtres humains et l'immigration, point 3. Personnes en séjour irrégulier ; voir dans ce même sens aussi le 3^e rapport de la CCDH sur la traite des êtres humains, pp. 51 et suivantes, disponible sur <https://ccdhdh.public.lu/>; la Prise de position de l'ASTI concernant le Projet de loi 8227, 19 juillet 2023, disponible sur <https://www.asti.lu>

³² Pour des exemples d'interprétation de la formulation « nombre significatif » par la jurisprudence, voir : Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (TAL), [n°1729/2022](#), 30 juin 2022, p.9 ; TAL, [n°209/2021](#), 28 janvier 2021, p.12 ; TAL, [n°1836/2018](#), 14 juin 2018, p.8 ; TAL, n°2016/2016, 30 juin 2016, p.11 ; TAL, [n°1360/15](#), 6 mai 2015, p. 6.

³³ Le nouvel article L.573-6 prévoit ainsi de permettre à l'ITM et à l'Administration des douanes et assises d'avoir un accès direct aux données pertinentes du service des étrangers de la direction de l'Immigration, et ceci dans le respect des règles européennes en matière de protection des données à caractère personnel. Ces deux administrations pourront aussi se faire communiquer par le CCSS les données à caractère personnel nécessaires pour contrôler le respect des dispositions relatives à l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ou en situation irrégulière.

³⁴ Pour plus d'informations sur le rôle du CCSS dans la détection des victimes de traite, voir chapitre relatif à l'exploitation dans le monde du travail (point 3. *Surmonter les obstacles liés à la détection des victimes d'une exploitation par le travail*).

En deuxième lieu, cette loi vise à faciliter l'accès au marché d'emploi en abolissant le test du marché³⁵ pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Il s'agit en particulier des bénéficiaires d'un report à l'éloignement ainsi que des bénéficiaires d'un sursis à l'éloignement. Finalement, la suppression du test du marché lors d'une demande en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) est aussi prévue pour les demandeurs de protection internationale.³⁶

Alors que le rapporteur national salue ces modifications, elles restent néanmoins limitées. **Il est fort regrettable que le gouvernement n'ait pas opté en faveur d'une véritable réforme de l'AOT**, tel qu'annoncée dans le programme de coalition de 2018³⁷, et revendiquée depuis de nombreuses années par les experts de terrain de la société civile. Le rapporteur national avait critiqué dans son dernier rapport le délai, trop long, de 6 mois pour pouvoir accéder au marché de travail et la lourdeur administrative de la procédure.

c) Loi du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués

La loi du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués³⁸ a pour but de parachever la transposition d'une directive européenne de 2014.³⁹ Alors que cette dernière avait déjà fait l'objet d'une transposition par la loi du 1^{er} août 2018,⁴⁰ la Commission européenne avait estimé que le Luxembourg n'avait en fait que partiellement mis en œuvre les obligations découlant de cette directive et avait saisi la Cour de Justice de l'Union européenne afin de faire condamner le Luxembourg.⁴¹

La loi du 22 juin 2022 a dès lors pour objectif de répondre aux manquements soulevés par la Commission européenne en opérant des modifications au niveau du Code pénal, du Code de procédure pénale et de différentes lois existantes.

Cette loi crée ainsi un Bureau de gestion des avoirs ("BGA"), placé sous l'autorité du ministre ayant la justice dans ses attributions, et un Bureau de recouvrement des avoirs ("BRA") auprès du ministère public de l'arrondissement judiciaire de

³⁵ Avant d'envisager l'embauche d'un ressortissant de pays tiers, tout employeur doit d'abord déclarer le poste vacant à l'ADEM, qui va effectuer un « test de marché », c-à-d vérifier qu'il n'existe aucun candidat disponible sur le marché du travail susceptible de pourvoir le poste.

³⁶ Un DPI peut déposer une demande en obtention d'une AOT auprès l'ADEM au plus tôt 6 mois après l'introduction de sa demande de protection internationale, mais uniquement si une décision sur sa demande n'a pas encore été prise par le Ministère des Affaires étrangères et européennes. Tout employeur doit, avant d'envisager l'embauche d'un DPI, déclarer le poste vacant à l'ADEM. L'ADEM procède à un test du marché de l'emploi et en avise la direction de l'Immigration. Si l'ADEM n'a pas proposé de candidat correspondant au profil demandé, le DPI peut introduire sa demande d'AOT.

³⁷ Accord de coalition 2018-2023, p.234.

³⁸ Loi du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués, Mémorial A n° 323 du 1^{er} juillet 2022, disponible sur <https://legilux.public.lu>

³⁹ Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne

⁴⁰ Loi du 1^{er} août 2018 portant modification de diverses dispositions en vue d'adapter le régime de confiscation

⁴¹ Affaire C-214/22: Recours introduit le 22 mars 2022 — Commission européenne / Grand-Duché de Luxembourg, JO C 191, 10 mai 2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu>

Luxembourg. Par ailleurs, cette loi introduit de nouvelles missions pour la Caisse de consignation⁴² et fait peser de nouvelles obligations sur les professionnels, dont notamment les établissements bancaires et prestataires de services financiers.

Le BGA a notamment pour mission « *la gestion de toutes les sommes, qu'il s'agisse de numéraire ou de soldes inscrits au crédit d'un compte, de créances ou d'actifs virtuels, saisis au cours d'une procédure pénale nationale ou étrangère* », ⁴³ de même que la gestion d'autres biens saisis qui nécessitent pour leur conservation ou leur valorisation des actes de gestion. Les biens saisis sont conservés dans l'attente d'une décision de justice définitive ordonnant la confiscation, la destruction ou la restitution de ces biens.

Dans ce contexte, il est important de souligner l'introduction d'un nouvel article 583 dans le Code de procédure pénale qui prévoit que « *[t]oute personne qui s'est constituée partie civile et qui a bénéficié d'une décision définitive lui accordant des dommages et intérêts en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait d'une infraction pénale et qui n'a pas obtenu d'indemnisation ou de réparation intégrale, peut obtenir du Bureau de gestion des avoirs que ces indemnités lui soient payées prioritairement sur les fonds ou sur la valeur liquidative des biens du condamné dont la confiscation a été prononcée.* »

Le rapporteur y reviendra plus en détail sous le chapitre relatif aux indemnisations des victimes.

Le BRA est quant à lui responsable de détecter et de dépister des biens susceptibles d'être saisis ou confisqués dans le cadre d'une coopération internationale ou d'une enquête ou d'une instruction judiciaire nationale, ainsi que d'assister le Parquet dans l'exécution des jugements de condamnation. Dans ce contexte, il est aussi à saluer que la possibilité d'une enquête postsentencielle est introduite en droit luxembourgeois, donnant la possibilité au Parquet de charger le BRA à détecter, rechercher et geler les biens dont la confiscation a été ordonnée par décision judiciaire définitive.

Tel que noté dans le commentaire de l'article pertinent dans le projet de loi initial, il s'agit de répondre au problème des avoirs qui sont dissimulés pendant la procédure pénale et réapparaissent une fois que la décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.⁴⁴

Dans le cadre de l'exécution de ses missions, le BRA peut demander des informations sur le patrimoine du condamné auprès des professionnels qui sont tenus de répondre à toutes les questions posées sans être autorisés à faire état de cette demande à leur client.

⁴² « *Tout bien à consigner en vertu d'une loi, d'un règlement, d'une décision judiciaire ou administrative doit être consigné auprès de la caisse de consignation* » (Art. 1^{er} de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'État, Mémorial A n° 53, 1999). La loi de 2022 précise que « *toutes les sommes saisies, qu'il s'agisse de numéraire ou de soldes inscrits au crédit d'un compte ou créances, sont transférées à la Caisse de consignation. De même, les actifs virtuels saisis lors d'une procédure pénale nationale ou étrangère sont également transférés vers un portefeuille ouvert au nom de la Caisse de consignation* ».

⁴³ Article 3, 1° de la loi du 22 juin 2022

⁴⁴ Commentaire de l'article 710, projet de loi n°7452, déposé le 27.06.2019, disponible sur www.chd.lu

d) Loi du 7 août 2023 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale (lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs)

La loi du 7 août 2023 modifie 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.⁴⁵ Cette loi introduit plusieurs changements importants, comme l'introduction d'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 crée également des infractions autonomes de viol sur un mineur et de relations incestueuses avec un mineur. Finalement, elle allonge le 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).⁴⁶ Ces nouvelles dispositions pourront évidemment aussi s'appliquer aux victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle.

e) Projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale

Le projet de loi n°7992 s'inscrit dans le cadre de la réforme du régime de la protection de la jeunesse et est « *destiné à mettre en place des droits et garanties procédurales au profit des mineurs victimes ou témoins d'une infraction pénale* ». ⁴⁷ Il aura dès lors aussi un impact sur les victimes de la traite, sachant que les enfants peuvent être victimes directes ou indirectes de cette infraction. Le rapporteur a avisé ce projet de loi dans son avis 3/2023 du 28 février 2023.⁴⁸

Le projet de loi comporte des mesures protectrices importantes, telles que l'assistance obligatoire et gratuite par un avocat spécialisé, la limitation des auditions des mineurs au strict nécessaire, la tenue des auditions par les mêmes personnes et dans des locaux conçus ou adaptés à cet effet par des agents spécialement formés, les salles d'attentes qui ne devront pas être visibles par les prévenus ou inculpés, etc. Pour les victimes et témoins mineurs de traite, les auditions devront être obligatoirement enregistrées dans le cadre de l'enquête préliminaire ou des auditions du juge d'instruction.

Or, 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. Le rapporteur a par conséquent formulé toute une série de recommandations dans son avis précité pour que les procédures et conditions soient le plus adaptées aux enfants. Ceci serait non seulement bénéfique pour les enfants concernés mais pourrait aussi améliorer le fonctionnement de toute la justice.

⁴⁵ Loi du 7 août 2023 portant modification 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; en vue de renforcer les moyens de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs, Mémorial A n°520 du 18 août 2022, disponible sur <https://legilux.public.lu>

⁴⁶ Pour la présentation du projet de loi, voir : Communiqué du Ministère de la Justice du 19.01.2022, disponible sur : <https://mj.gouvernement.lu>

⁴⁷ Projet de loi n°7992, Exposé des motifs, p. 1

⁴⁸ CCDH, Avis 3/2023 du 28 février 2023, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

Par ailleurs, le rapporteur a rappelé la **nécessité de créer, dans les meilleurs délais, un cadre légal efficace pour un programme de protection des témoins**. Il a aussi estimé qu'il faudra adapter l'obligation de dénonciation prévue en se basant sur l'intérêt supérieur des enfants et 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.

f) Règlement grand-ducal du 22 mars 2023 relatif au Comité Prostitution

Le nouveau règlement grand-ducal du 22 mars 2023 relatif au Comité Prostitution a été pris 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.⁴⁹ Il s'agit de procéder à la formalisation de 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.

Dans ce contexte, le rapporteur note que la loi du 28 février 2018⁵⁰ prévoyait à son article 1^{er} que ce Comité « Prostitution » à créer devrait travailler en étroite collaboration avec le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains. Alors qu'une telle collaboration étroite ne semble pas encore avoir eu lieu pendant ces cinq dernières années, le rapporteur espère qu'avec la formalisation du Comité « Prostitution », ces deux comités profiteront enfin des possibilités d'échange et de collaboration, telle qu'elles ont été envisagées et explicitement prévues par le législateur en 2018.

g) Proposition de loi n°8217 relative au devoir de vigilance

Le rapporteur note favorablement le dépôt de la proposition de loi n°8217 qui vise à introduire un devoir de vigilance en matière de droits humains pour certaines entreprises. Il analysera cette proposition de loi dans un avis distinct et abordera la question du devoir de vigilance et ses implications pour la lutte contre la traite des êtres humains dans le chapitre « Entreprises et droits humains » de la 3^e partie ci-dessous.

Il se limite ici à encourager le gouvernement et le parlement à développer cette proposition de loi. Un devoir de vigilance efficace et aligné sur les standards internationaux permettra à la fois de veiller au respect des droits humains et de rendre l'économie luxembourgeoise plus résiliente. Étant donné que cette proposition de loi vise aussi la protection de l'environnement et du climat, elle pourrait permettre aux entreprises et au gouvernement de renforcer la lutte contre le

⁴⁹ 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>

⁵⁰ 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 sexuelles et modifiant : 1) le Code de procédure pénale 2) le Code pénal, Mémorial A n°170 du 9 mars 2018, disponible sur <https://legilux.public.lu>

changement climatique qui risque d'augmenter la précarité et par conséquent le risque d'exploitation des êtres humains.

B. Évolution du cadre politique et juridique international depuis 2021

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

a) Rapport du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)

Dans le cadre de son 3^e cycle d'évaluation, qui a mis l'accent sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains, le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a publié son 3^e rapport sur le Luxembourg en octobre 2022.⁵¹ Le rapport examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations précédentes du GRETA et émet de nouvelles conclusions et recommandations.

Dans son rapport, le GRETA a salué les mesures prises par le Luxembourg pour lutter contre la traite des êtres humains, mais il a invité les autorités à investir des efforts supplémentaires pour identifier et aider les victimes de la traite, et pour que les cas de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Le GRETA a noté avec préoccupation le faible taux de poursuites, l'absence de sanctions effectives et le faible recours à la saisie des biens des auteurs, qui ont pour effet d'engendrer un sentiment d'impunité. Il a encore invité les autorités luxembourgeoises à investir des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, notamment en intégrant cette question dans les formations destinées aux avocats, aux procureurs et aux juges. Dans ce contexte, il a encore souligné la nécessité d'encourager la formation et la spécialisation d'avocats dans ce domaine.

Un accent très fort a d'ailleurs été mis sur l'importance de la protection des victimes de la traite. Le GRETA a noté avec regret l'absence de programme de protection des témoins au Luxembourg et de la possibilité de changement d'identité et a invité les autorités à tout mettre en œuvre pour que l'identité des victimes de traite soit efficacement protégée.

En ce qui concerne la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, le GRETA estime que les autorités devraient renforcer la coopération entre les inspecteurs du travail et les autres acteurs concernés, intensifier les efforts visant à prévenir et à détecter les cas de servitude domestique, mettre en place des procédures de signalement sûres pour les travailleurs étrangers et enfin ratifier la

⁵¹ GRETA, *Rapport du troisième cycle d'évaluation de la mise en œuvre par le Luxembourg de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, 4 octobre 2022, disponible sur : rm.coe.int

Convention n°189 de l'OIT sur le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques.

En outre, le GRETA a exhorté les autorités luxembourgeoises à s'assurer que l'identification des victimes présumées et l'assistance qui leur est offerte ne dépendent pas de l'engagement de poursuites pénales contre les trafiquants, ou de leur continuation.

Finalement, le GRETA invite les autorités à accorder la priorité à l'identification des enfants victimes de la traite, en mettant en place une procédure claire, en investissant davantage dans la sensibilisation et la formation des professionnels travaillant avec les enfants et en accordant une attention particulière aux enfants de rue et aux mineurs non accompagnés.

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

Le *Trafficking in Persons Report (TIP report)* du Département d'État des États-Unis publie chaque année un rapport sur la traite des êtres humains, 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*.⁵²

Le rapport de 2023⁵³ émet toutefois une série de recommandations pour le Luxembourg, qui sont majoritairement reprises des rapports précédents et coïncident avec les recommandations du rapporteur national sur la traite des êtres humains, et qui devraient lui permettre de mieux avancer dans la lutte contre la traite.

Ainsi, le Département d'État insiste entre autres sur le renforcement des peines pour les auteurs de la traite, la protection des victimes contre les trafiquants libérés avec sursis ou encore l'importance de la formation des juges sur la gravité de ce crime et l'impact de la traite sur les victimes. Il invite le Luxembourg aussi à promouvoir une approche centrée sur les victimes dans les procédures d'identification des enfants victimes de traite et à garantir une meilleure identification des victimes et un accès immédiat à l'assistance, notamment en donnant la possibilité de formellement identifier les victimes à d'autres acteurs comme les inspecteurs du travail ou les services d'assistance aux victimes.

D'autres recommandations visent la mise en place d'un nouveau Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains, l'amélioration du système de collecte des données et l'investissement par le gouvernement dans la recherche scientifique en matière de traite des êtres humains.

⁵² One hundred Sixth Congress of the United States of America at the second session, Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, disponible sur <https://www.govinfo.gov/>

⁵³ U.S. Department of State, 2023 Trafficking in Persons Report : Luxembourg, disponible sur <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/luxembourg/> ; Voir aussi dans ce sens : Ministère de la Justice, Communiqué, Le Luxembourg maintient sa place dans le TIER1 du rapport d'évaluation international sur la traite des êtres humains, 20.06.2023, disponible sur <https://mj.gouvernement.lu/fr/>

c) Rapport du groupe de travail des Nations Unies sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises

Le groupe de travail des Nations Unies sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises est un groupe d'experts qui a visité le Luxembourg en décembre 2022. Dans son rapport publié en avril 2023,⁵⁴ il a relevé un certain nombre de bonnes pratiques mises en œuvre par le gouvernement et les entreprises en matière de protection des droits humains. Or, il a aussi souligné qu'il « *reste encore beaucoup à faire pour mettre en œuvre les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme dans l'ensemble du pays. Il s'agit notamment de prendre des mesures dynamiques pour appliquer la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, qui englobe l'ensemble du secteur financier et des fonds d'investissement et modifie la charge de la preuve, et d'adopter la législation nationale correspondante. Cet objectif peut être atteint grâce à une volonté sans faille, tant au niveau politique que des entreprises, à la formation et au renforcement des capacités.* »⁵⁵

En ce qui concerne plus spécifiquement la traite des êtres humains, il a noté qu'il faudra imposer des sanctions plus lourdes aux entreprises et aux particuliers afin de décourager les pratiques de traite des personnes. Le groupe de travail onusien s'est également inquiété des faibles amendes imposées aux entreprises et aux individus reconnus coupables d'avoir exploité des migrants en situation irrégulière et des victimes de la traite des personnes. Il a aussi recommandé d'intégrer une obligation de formation aux droits humains, y compris aux principes directeurs, pour les juges, les procureurs, les inspecteurs du travail et les organes de contrôle concernés, avec des mises à jour périodiques tout au long de leur carrière.

⁵⁴ 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://documents-dds-ny.un.org/>.

⁵⁵ *Ibid*, p. 16.

2. Développements au niveau régional

a) Conseil de l'Europe

En 2019, le Conseil de l'Europe avait déjà souligné que la traite aux fins d'exploitation par le travail, en constante augmentation dans de nombreux pays européens, était l'un des principaux défis en Europe et qu'une action renforcée, sur base des normes européennes, était nécessaire.⁵⁶

En 2021 et 2022, le Conseil de l'Europe a dès lors mis un focus particulier sur la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail.

Ainsi, en 2021, le GRETA a publié une nouvelle *note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*,⁵⁷ qui émet toute une série de recommandations, notamment en ce qui concerne la définition des indicateurs clés pour identifier des victimes, le bon fonctionnement des inspections du travail, l'établissement d'un mécanisme indépendant de signalement et de plainte, l'identification et l'assistance efficaces des victimes et les réponses appropriées de la justice pénale. Elle met encore l'accent sur la formation des acteurs clés, les campagnes de sensibilisation dans ce domaine, les données statistiques et la recherche, et l'importance d'une approche coordonnée entre l'État, la société civile, les syndicats et le secteur privé.

La publication de cette note d'orientation a ouvert la voie à un groupe de travail *ad hoc* spécialisé qui a été chargé de rédiger une recommandation sur ce sujet. Ainsi, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 27 septembre 2022, une *Recommandation sur la prévention et lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail*,⁵⁸ qui a été accompagnée d'un exposé des motifs.⁵⁹ L'exposé des motifs de la recommandation met le focus sur les 4 P (prévention, protection, poursuites et partenariats) et contient un ensemble de mesures dans ces domaines. Il contient également des mesures visant à garantir que les entreprises agissent avec la diligence requise et prennent des mesures contre la traite des êtres humains au sein de l'entreprise, dans les chaînes d'approvisionnement et parmi leurs partenaires commerciaux.

⁵⁶ Rapport de l'ancien Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour la session ministérielle d'Helsinki, *Relever les défis à venir – Renforcer le Conseil de l'Europe*, 16-17 mai 2019, disponible sur <https://rm.coe.int>

⁵⁷ GRETA, *Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*, 2021, disponible sur <https://edoc.coe.int>

⁵⁸ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, CM/Rec(2022)21, 27 septembre 2022, disponible sur <https://search.coe.int/>

⁵⁹ Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les droits de l'homme, Exposé des motifs à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, CM(2022)141-add5final, 27 septembre 2022, disponible sur <https://search.coe.int>

b) Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Au niveau de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Bureau du Représentant spécial et Coordinateur de l'OSCE pour la lutte contre la traite des êtres humains a publié différentes publications importantes en 2021 et 2022 permettant d'adopter une approche plus informée, cohérente et coordonnée en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

Ont ainsi été soulignés l'importance d'une approche sensible au genre dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains,⁶⁰ la réduction de la demande en matière de traite à des fins d'exploitation sexuelle,⁶¹ l'exploitation par le travail dans les chaînes d'approvisionnement,⁶² les mécanismes nationaux de référence,⁶³ et le rôle à jouer par les technologies modernes dans la traite des êtres humains.⁶⁴

Le rapporteur national invite les membres du Comité de suivi à se familiariser avec ces publications et les importantes recommandations concrètes qu'elles contiennent, de les diffuser aux différents acteurs concernés et d'y avoir recours pour adapter et améliorer encore davantage les mesures prises en matière de lutte contre la traite au Luxembourg, notamment dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau plan d'action national.

3. Développements au niveau de l'Union européenne

a) Désignation d'une nouvelle coordinatrice et visite au Luxembourg

Le 1er juillet 2021, Diane Schmitt a été désignée coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains. En tant que telle, elle est chargée d'améliorer la coordination et la cohérence entre les institutions de l'UE, les agences de l'UE, les États membres et les acteurs internationaux, et de contribuer au développement des nouvelles ou existantes politiques et stratégies de l'UE pour lutter contre la traite des êtres humains.

Sur invitation du rapporteur national, Madame Schmitt a effectué une visite au Luxembourg en mars 2023.⁶⁵ 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,

⁶⁰ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Occasion Paper, *Applying Gender-Sensitive Approaches in Combating Trafficking in Human Beings*, 17 mai 2021, disponible sur <https://www.osce.org>

⁶¹ OSCE, *Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation*, 10 juin 2021, disponible sur <https://www.osce.org>

⁶² OSCE, *Combating Trafficking in Human Beings and Labour Exploitation in Supply Chains - Guidance for OSCE Procurement*, 27 octobre 2021, disponible sur <https://www.osce.org>

⁶³ OSCE, *National Referral Mechanisms - Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook – Second Edition*, 24 juin 2022, disponible sur <https://www.osce.org>

⁶⁴ OSCE, *Policy responses to technology-facilitated trafficking in human beings: Analysis of current approaches and considerations for moving forward*, 17 mars 2022, disponible sur <https://www.osce.org>

⁶⁵ RTL, Jean-Marc Sturm, *An der Lutte géint de Mënschenhandel steet eng Lëtzebuurgerin an éischer Rei*, 24.03.2023, disponible sur www.rtl.lu

notamment le Comité de suivi,⁶⁶ 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.⁶⁷

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

En vertu de l'article 20 de la directive 2011/36, un compte rendu sur les progrès effectués dans la lutte contre la traite des êtres humains doit être réalisé tous les deux ans. Le 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 19 décembre 2022, la Commission européenne a publié son quatrième rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains, qui couvre les années 2019-2020.⁶⁸

Le rapport note que, pour la période de référence, plus de la moitié des victimes de traite étaient des citoyens de l'UE. Il est également intéressant de noter qu'une victime sur quatre était mineure et que 85% des enfants victimes enregistrés étaient des citoyens de l'UE.

Dans le rapport, la Commission européenne regrette d'ailleurs que malgré une légère augmentation du nombre de poursuites et de condamnations, ce nombre reste néanmoins faible en comparaison avec le nombre de victimes enregistrées et suspectées.

Donc, même si d'importants progrès ont été accomplis ces dernières années, l'UE a été confrontée à des crises significatives comme la pandémie de COVID-19 et l'agression de la Russie contre l'Ukraine, qui ont aggravé la vulnérabilité des populations face au risque de traite. Le rapport note que la traite des êtres humains continue à représenter une des activités principales de la grande criminalité organisée dans l'UE et devrait dès lors rester une menace élevée dans l'avenir. Néanmoins, de nombreuses mesures ont été mises en place au niveau de l'UE et par les États membres afin de relever ces défis, dont notamment le plan commun de lutte contre la traite des êtres humains pour faire face aux risques de traite des êtres humains et soutenir les victimes potentielles parmi les personnes fuyant la guerre en Ukraine⁶⁹ ou encore la proposition de la Commission visant modifier la directive 2011/36/UE qui seront analysés plus en détail ci-dessous.

⁶⁶ 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*, 24.03.2023, disponible sur <https://mj.gouvernement.lu>

⁶⁷ Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, Article, *Le combat contre la traite des êtres humains continue*, 24.03.2023, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/node/1181>

⁶⁸ Commission européenne, rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport), COM(2022) 736 final, 19.12.2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0736>

⁶⁹ A Common Anti-Trafficking Plan to address the risks of trafficking in human beings and support potential victims among those fleeing the war in Ukraine, 11.05.2022, disponible sur https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Anti-Trafficking%20Plan_en.pdf

c) Révision de la directive 2011/36 relative à la lutte contre la traite des êtres humains

En décembre 2022, la Commission européenne a présenté la proposition de directive⁷⁰ modifiant la directive 2011/36 relative à la lutte contre la traite des êtres humains,⁷¹ qui tient à renforcer les règles visant à prévenir et à combattre la traite des êtres humains afin de permettre à l'UE et aux États membres de mieux faire face aux tendances actuelles et aux nouveaux défis en la matière. Depuis l'adoption de la directive en 2011, la situation a évolué et la législation européenne, et par conséquent aussi nationale, doit être adaptée aux évolutions technologiques, permettre une meilleure identification précoce des victimes, prendre en compte l'augmentation considérable des autres formes d'exploitation et le besoin d'améliorer le système de collecte de données statistiques.

Cette révision intègre dès lors les éléments clés suivants :

- L'inclusion du mariage forcé et de l'adoption illégale 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 deux types de traite des êtres humains.
- L'introduction d'un régime obligatoire de sanctions pour les entreprises tenues pour responsables d'infractions liées à la traite des êtres humains, tout en mettant en place deux régimes différents selon qu'il s'agit d'une infraction standard ou d'une infraction aggravée. 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 la mise en place d'une mesure judiciaire de dissolution. Ce renforcement des sanctions vise à dissuader les trafiquants.
- L'établissement de nouvelles infractions pénales concernant le fait d'utiliser les services faisant objet d'exploitation tout en sachant que la personne concernée est une victime d'une infraction liée à la traite des êtres humains. Cette mesure vise à réduire la demande. Évidemment, elle devra être accompagnée de mesures non législatives, comme des actions de formation, d'éducation et de sensibilisation.
- L'introduction dans la directive d'une référence explicite aux infractions de traite commises ou facilitées au moyen de technologies de l'information et de la

⁷⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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, COM/2022/732 final, 19.12.2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu>

⁷¹ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, OJ L 101, 15.4.2011, p. 1–11, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu>

communication. La dimension en ligne devrait ainsi être prise en compte pour chaque élément de l'infraction (actes, moyens et exploitation). Il s'agit d'améliorer la réponse pénale aux infractions facilitées par les nouvelles technologies et à surmonter les difficultés posées par ces dernières.

- La création formelle de mécanismes nationaux officiels d'orientation pour harmoniser les structures et les procédures dans l'ensemble de l'UE en matière d'identification, de protection et de soutien des victimes de traite. Cette proposition est aussi censée améliorer l'orientation des victimes de traite dans les affaires transfrontalières.
- L'introduction d'une collecte annuelle obligatoire de données sur la traite des êtres humains à l'échelle de l'UE et une meilleure harmonisation des données collectés afin de permettre d'avoir des données plus fiables et comparables. L'objectif est de garantir une prévention et une détection adéquates et d'améliorer la qualité des données.
- L'ajout d'une référence explicite dans la directive au cadre juridique européen en matière de dépistage, de gel, de gestion, et de confiscation d'avoirs.

Avec la proposition de modification de la directive de 2011/36 introduite par la Commission européenne, la procédure législative ordinaire a été entamée. Des trilogues entre la Commission, le Conseil et le Parlement sont en cours, mais pour l'instant, il n'est pas connu dans quels délais ces discussions pourront aboutir à un texte final.⁷²

d) Plan commun de lutte contre la traite des êtres humains pour faire face aux risques de traite des êtres humains et soutenir les victimes potentielles parmi les personnes fuyant la guerre en Ukraine

Les effets dévastateurs de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont contraint des millions de personnes à fuir la guerre vers l'Union européenne. Alors qu'avant la guerre, des organisations criminelles étaient déjà actives à proximité de la frontière entre l'UE et l'Ukraine, la menace de traite des êtres humains a été reconnue comme étant élevée et imminente dès le début de la guerre. Ainsi, le 27 mars 2022, Europol a émis une notification (*early warning notification*) pour alerter les États membres des risques de différentes formes d'exploitation dans le contexte de la traite des êtres humains et de recrutement par des réseaux criminels, auxquelles les personnes fuyant l'Ukraine étaient exposées.⁷³

Par ailleurs, en mars 2022, l'Union européenne a publié un plan d'action en dix points⁷⁴ visant à mieux coordonner l'accueil au sein de l'UE des personnes fuyant la guerre en Ukraine.

⁷² Toutes les informations pour suivre la procédure législative en cours sont disponibles sur : <https://oeil.secure.europarl.europa.eu>

⁷³ Europol, *Early Warning Notification* "War in Ukraine – refugees arriving to the EU from Ukraine at risk of exploitation as part of THB", mars 2022, disponible sur : <https://www.europol.europa.eu>

⁷⁴ European Commission, *The 10-Point Plan-For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine*, 28.03.2022, disponible sur : <https://home-affairs.ec.europa.eu>

Dans ce contexte, et afin de répondre aux objectifs fixés dans ce plan d'action, un *Plan commun de lutte contre la traite des êtres humains pour faire face aux risques de traite des êtres humains et soutenir les victimes potentielles parmi les personnes fuyant la guerre en Ukraine*, publié le 22 mai 2022, a été élaboré sous la direction de la coordinatrice de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains.

Ce plan s'appuie sur la stratégie de l'UE de lutte contre la traite des êtres humains⁷⁵ et suit attentivement la directive 2011/36 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène. Il fixe les objectifs suivants : le renforcement de la sensibilisation aux risques de traite et de la prévention de cette dernière, le renforcement des mesures répressives et judiciaires, l'amélioration de l'identification, du soutien et de la protection des victimes et l'attention particulière à apporter aux risques de traite des êtres humains dans les pays tiers, dont notamment l'Ukraine et la Moldavie.

Pour chacun des cinq objectifs susmentionnés, le Plan prévoit des actions concrètes à mener par la Commission européenne et les différentes agences de l'UE ainsi que des recommandations à l'intention de tous les États membres de l'UE. Il est prévu que ce Plan sera mis en œuvre par le coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains, en étroite collaboration avec les rapporteurs nationaux et mécanismes équivalents dans les États membres de l'UE et les agences de l'UE.

Les nombreux efforts nationaux et internationaux déployés en matière de prévention de traite dans le contexte de la guerre en Ukraine ont permis d'illustrer qu'avec la nécessaire volonté politique et une bonne collaboration entre les différentes parties prenantes, il a été possible de minimiser les risques de traite. Les enseignements tirés de cette expérience devraient servir d'inspiration quand il s'agira de répondre à de nouvelles crises à l'avenir.

e) Les initiatives de l'UE relatives à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises

Toute une panoplie de mesures susceptibles d'impacter la responsabilité des entreprises en matière de droits humains et de l'environnement sont actuellement en voie d'élaboration au niveau de l'UE.⁷⁶ La proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CSDDD) ainsi que la proposition de règlement sur l'interdiction d'importation de produits issus de travail forcé⁷⁷ sont particulièrement prometteuses pour renforcer davantage la lutte contre la traite des êtres humains.

La proposition de directive est la première initiative de l'UE qui vise à obliger les entreprises à faire preuve d'une diligence raisonnable transversale et intersectorielle en matière de droits humains et de l'environnement. Les États membres devront veiller

⁷⁵ Commission européenne, *Stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021-2025*, COM(2021) 171 final, 14.04.2021, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu>

⁷⁶ Il s'agit notamment de la proposition de directive (UE) sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, de la directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 concernant la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et de la proposition de règlement sur l'interdiction d'importation de produits issus de travail forcé.

⁷⁷ Pour plus d'informations, voir <https://www.humanrights.dk>.

à ce que les entreprises d'une certaine taille et de certains secteurs intègrent la diligence raisonnable dans leurs politiques, identifient les impacts négatifs réels ou potentiels, préviennent et atténuent les incidences négatives potentielles, mettent fin aux incidences négatives réelles et réduisent leur étendue, établissent et maintiennent une procédure de réclamation, contrôlent l'efficacité de leur politique et de leurs mesures de diligence raisonnable et communiquent publiquement sur le devoir de diligence. Il y aura aussi un réseau d'autorités de contrôle qui disposent d'un pouvoir d'investigation et de sanction.

La proposition de règlement sur l'interdiction d'importation de produits issus du travail forcé vise à interdire la mise sur le marché de l'UE de produits fabriqués au moyen du travail forcé, couvrant à la fois les produits nationaux et importés, indépendamment de l'entreprise, de l'industrie ou de l'origine. Elle vise à compléter certaines autres initiatives de l'UE, comme la proposition de directive précitée qui n'inclut par exemple pas une interdiction de placer des produits fabriqués grâce à des violations de droits humains sur le marché de l'UE.

Le rapporteur reviendra dans le chapitre « Entreprises et droits humains » de la 3^e partie plus en détail sur ces deux instruments et le rôle des entreprises et de l'État dans la lutte contre la traite des êtres humains.

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

Cette partie aborde les différents enjeux liés à la lutte contre la traite, à savoir les domaines en relation avec la traite qui posent problème et qui, soit méritent davantage l'attention des autorités afin de mettre fin à ce fléau, soit au contraire ont connu des développements positifs. Dans ce contexte, le rapporteur analyse dans quelle mesure les recommandations qu'il avait faites pour ces mêmes sujets dans le passé ont été mises en œuvre. Par ailleurs, il met la lumière sur un certain nombre de nouvelles problématiques, dont entre autres le volet financier de la traite, la traite des enfants, la criminalité forcée et la mendicité forcée.

A. Collecte des données statistiques

La collecte des données statistiques sur la traite des êtres humains constitue depuis le début de sa mission en tant que rapporteur national une grande préoccupation. En effet, sans données statistiques fiables, une analyse de la situation de la traite au Luxembourg s'avère difficile. Les difficultés en matière de collecte de données statistiques que le rapporteur avait constaté au début de ses travaux résultaient avant tout d'un manque de coordination entre les différents acteurs concernés. Pour rappel, la police judiciaire est la seule instance mandatée officiellement par le Comité de suivi à agréger les statistiques. L'outil dont dispose la police judiciaire pour la collecte des données statistiques est un tableau Excel dans lequel sont introduits tous les dossiers concernant les cas de traite. S'y trouvent des informations sur les victimes ainsi que sur les auteurs. **Le rapporteur note avec satisfaction que depuis quelques années déjà des échanges réguliers sur les statistiques ont lieu entre la police, l'ITM, les services d'assistance aux victimes de la traite (InfoTraite), la direction de l'Immigration et le Parquet.**

Le rapporteur félicite la police qui a fait des efforts pour optimiser la collecte des données statistiques. En effet, **le tableau Excel** sur lequel elle travaille contient des informations beaucoup plus détaillées sur les différents cas de traite, ce qui facilite l'analyse des données au rapporteur et permet d'avoir une meilleure compréhension du phénomène de la traite. Toutefois, **il réitère sa position concernant cette façon de procéder, qui ne correspond pas à un logiciel de collecte statistique spécialisé et performant.** Le nombre croissant de dossiers de traite rend difficile la gestion et l'analyse des données présentées dans un tableau Excel. **Ainsi, le rapporteur est-il toujours d'avis que l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) devrait être impliqué dans la collecte des données statistiques sur la traite, comme cela se fait déjà dans d'autres pays membres de l'Union européenne. Un mandat officiel du Ministère de la Justice qui chargerait le STATEC de cette mission pourrait faire avancer ce processus et ainsi également faciliter la tâche de la police par la création d'outils plus sophistiqués.**

Comme pour le rapport précédent, le rapporteur a pu consulter les statistiques établies par les services d'assistance aux victimes de la traite, InfoTraite, ainsi que celles de l'ITM afin d'avoir une vue encore plus complète du phénomène. **S'agissant de l'ITM,**

le rapporteur note positivement que la collecte de données statistiques sur la traite se fait dès à présent de manière systématique. Or, il faut savoir que l'ITM transmet ses dossiers (avec référence à des indices de traite) directement au Parquet, qui, ensuite évalue s'il s'agit de cas de traite ou non, la police n'étant contactée que pour des cas nécessitant une intervention d'urgence. Au cas où le Parquet estime qu'il s'agit d'un cas de traite, il transmet le dossier à la police judiciaire. Toutefois, tant que le Parquet n'a pas confirmé la suspicion, la victime n'est pas officiellement identifiée en tant que telle. Comme indiqué dans la partie sur l'évaluation des statistiques, afin de tenir compte de ces cas, une nouvelle catégorie a été introduite dans le tableau Excel de la police, en accord avec l'ITM et le Ministère de la Justice. Il s'agit de victimes potentielles de traite, pour lesquelles une qualification de l'infraction de la traite n'a pas encore été faite.

Les données statistiques d'InfoTraite font état d'un certain nombre de victimes qui souhaitent rester anonymes. Cela peut avoir différentes raisons : il se peut que ces personnes préfèrent retourner dans leur pays d'origine et ne pas porter plainte, dans d'autres cas, elles ou des membres de leur famille ont subi des menaces de la part des trafiquants. Afin de garder l'anonymat de ces personnes, InfoTraite transmet des informations très limitées sur ces personnes à la police, qui en tient compte dans ses statistiques dans la catégorie des victimes présumées en tant que « cas anonymes InfoTraite ». Le rapporteur salue cette approche, qui correspond également à une de ses recommandations de 2021 et qui contribue à rendre les statistiques plus transparentes et plus proches de la réalité.

S'agissant des données collectées par InfoTraite (victimes anonymes, incluses dans la catégorie des victimes présumées) et l'ITM (victimes potentielles), le rapporteur avait en effet dans son dernier rapport recommandé à la police d'incorporer ces données dans son tableau Excel. Il est vrai que ces données peuvent avoir pour effet de gonfler les statistiques concernant les victimes et qu'elles sont à interpréter avec prudence. Il est toutefois d'avis que, même si la plupart de ces personnes ne seront probablement pas identifiées officiellement comme des victimes de la traite, la probabilité est très grande qu'elles ont été, d'une manière ou d'une autre, exploitées au Luxembourg et sont ainsi devenues victimes de pratiques et tendances intolérables, de plus en plus récurrentes dans notre société. Il reste à noter que les informations sur les victimes potentielles et anonymes sont relativement limitées.

Pour conclure, le rapporteur constate que des progrès ont été faits, surtout de la part de la police judiciaire, pour rendre les statistiques plus précises et fiables et que ses recommandations de 2021 ont été prises en compte. Il se doit toutefois encore une fois de **rappeler que le Luxembourg a besoin d'un système de collecte de données statistiques performant qui remplacera à long terme le tableau Excel utilisé par la police. Il réitère dans ce contexte sa revendication aux autorités d'entamer une collaboration officielle avec le STATEC.**

B. Détection et identification des victimes de la traite

Comme indiqué dans les rapports précédents, toute personne peut détecter une victime de la traite des êtres humains. Le Ministère de la Justice avait, en 2014, publié une brochure de sensibilisation à la problématique de la traite, qui reprend une liste de signes pouvant indiquer qu'une personne pourrait être une victime potentielle de la traite. Ces signes sont l'enfermement, la contrainte, la peur, la violence et/ou une situation instable.⁷⁸

L'identification des victimes de la traite, par contre, ne peut être faite que par les services de la police judiciaire.

1. Inspection du travail et des mines (ITM)

Il ressort des statistiques que l'ITM continue à jouer un rôle plus proactif dans la détection des victimes potentielles de la traite. Dans ce contexte, le rapporteur demande avec insistance d'envisager un changement de législation qui donnera à l'ITM des compétences explicites en matière de traite, comme cela est le cas dans d'autres pays de l'Union européenne. Dans le même ordre d'idée, il rappelle que plusieurs acteurs nationaux et internationaux, dont le GRETA, avaient recommandé d'accorder aux agents de l'ITM la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ). Cette qualité leur donnerait la possibilité de faire des recherches et de constater des infractions. Leurs rapports auraient ainsi une valeur juridique renforcée et permettraient de réduire la charge bureaucratique pesant actuellement sur la police judiciaire. En effet, lorsque 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 doit 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. Il s'agit là d'un double emploi qui pourrait être évité, si l'ITM disposait des compétences nécessaires, tout en veillant à ne pas porter atteinte à son indépendance. Le rapporteur invite les autorités à réfléchir à une solution qui soit satisfaisante pour toutes les parties concernées.

2. Hotline pour victimes de la traite

Dans son rapport de 2021, le rapporteur avait déploré que la hotline⁷⁹, mise en place lors du confinement lié à la crise sanitaire, était trop axée sur les victimes de violence domestique. En effet, la page d'accueil du site www.helpline-violence.lu porte toujours comme titre « violence domestique », ce qui peut avoir comme résultat que des victimes d'autres types de violence ne se sentent pas concernées par ce site. Bien qu'il soit indiqué plus bas sur la page d'accueil que cette hotline s'adresse également aux victimes de la traite, le rapporteur n'a pas connaissance de cas de victime de la traite qui aurait été détectée par ce biais. Par ailleurs, les explications sont uniquement disponibles en français, et certains liens ne fonctionnent pas. Le rapporteur demande

⁷⁸ Brochure du Ministère de la Justice: Victimes de la traite des êtres humains, <https://mj.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/lutte-contre-la-traite-des-%C3%AAtres-humains/Broschure-VictimesDeLaTraiteDesEtresHumains2014.pdf>

⁷⁹ www.helpline-violence.lu; helpline violence domestique, 2060 1060

à ce que l'intitulé du site soit changé de manière à ce qu'il s'adresse à tout type de violence et d'y ajouter le lien vers site stroptraite.lu, une démarche simple qui ne demande pas trop d'investissement.

Le rapporteur salue le fait que la hotline est désormais opérationnelle 7 jours sur 7 entre 12h00 et 20h00. Etant donné que le service d'assistance aux victimes de la traite, InfoTraite, n'a pas non plus de permanence, en raison d'un manque de ressources, il serait utile de réfléchir à mettre en place une permanence 24h/24h, tel que cela avait été recommandé dans le rapport de 2021 et demandé par le GRETA et le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du Conseil de l'Europe (GREVIO)⁸⁰ dans leurs rapports d'évaluation sur le Luxembourg.

C. Aide, assistance et protection des victimes

1. Ressources de la police judiciaire

La section criminalité organisée du département criminalité organisée (CO) dispose de 26 enquêteurs, qui ne sont toutefois pas tous en charge de la traite des êtres humains, mais également d'autres domaines. Il faut savoir que la section CO regroupe 4 domaines de compétences différents, à savoir les domaines « groupements, enquêtes proactives et enquêtes patrimoniales », « traite des êtres humains », « mœurs et proxénétisme » et « trafic d'êtres humains (immigration) ».

Dans un courrier adressé à la CCDH en janvier 2022 en réaction au 3^e rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, le ministre de la Sécurité intérieure avait annoncé vouloir prolonger le recrutement extraordinaire au sein de la police grand-ducale en 2023 et 2024, recrutement qui avait commencé en 2020.

Le rapporteur se réjouit de voir que la cellule « recherche fugitif et protection victime » qui s'occupe également des victimes de la traite, a connu un renforcement. L'équipe est désormais composée de 3 personnes au lieu de 2, ce qui facilite le travail et d'après les informations reçues d'autres renforcements sont prévus.

Le rapporteur encourage les autorités à continuer à pourvoir la section CO du personnel nécessaire afin de lui permettre de mener à bien son travail.

⁸⁰ 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 <https://rm.coe.int/rapport-d-evaluation-de-reference-du-grevio-sur-les-mesures-d-ordre-le/1680abe1bc>

2. Ressources des services d'assistance

Le dispositif InfoTraite a été créé par la mise en commun des services d'assistance aux victimes de la traite du COTEH/Fondation Maison de la Porte Ouverte (FMPO) et du SAVTEH/Femmes en détresse asbl (FED). Le rapporteur se réjouit de voir que le dispositif a connu une augmentation de personnel : les ressources sont passées de 100 à 120 heures par semaine, dont 100 heures d'assistance sociale et 20 heures de service psychologique. Il constate également que le service dispose désormais de son propre logo. Il rappelle que le service devrait également montrer une présence sur les réseaux sociaux avec, par exemple, la création d'une page sur Facebook, en vue d'une meilleure visibilité et afin d'atteindre plus de victimes potentielles de la traite.

Le rapporteur note qu'avec les ressources disponibles, le service ne pourra pas assurer une permanence 24h/24h. Il renvoie dans ce contexte à sa recommandation d'étendre les heures de service de la hotline.

3. Structures pour victimes de la traite

Le rapporteur constate avec satisfaction qu'il y a également eu une augmentation du nombre de places dans des structures pour les victimes de la traite. Depuis 2021, le nombre total de places pour victimes de la traite est passé de 17 à 26. Il se réjouit aussi de ce que le ministère compétent a agréé en 2023 au nouveau service pour accueillir des victimes de la traite, la Maison Newstep de la FMPO pouvant accueillir des familles et qui dispose également de chambres d'urgence. Le rapporteur voudrait toutefois rappeler que les responsables du service InfoTraite continuent à préconiser la mise en place d'une structure réservée uniquement aux victimes de la traite avec un encadrement permanent et adapté. De surcroît, certaines personnes, en particulier les personnes atteintes de troubles psychiques, éprouvent des difficultés à trouver leurs repères dans les structures existantes. **Dans ce contexte, le rapporteur recommande aux acteurs de la santé de réfléchir à de possibles solutions en vue d'offrir à ces personnes les soins et traitements nécessaires.**

S'agissant des structures pour victimes mineures, le rapporteur a appris que d'un commun accord entre le Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité (MEGA) (ancien Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes) et du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENEJ), les filles et garçons, victimes de la traite, sont placés dans des structures pour mineurs en situation de détresse aigue. Ces structures sont dirigées par le service Aide à l'enfance et à la famille, agréés par le MENEJ et reconnues par l'Office national de l'enfance (ONE). Bien qu'il y ait très peu de victimes mineures de la traite, il est possible d'agir rapidement lorsque le cas se présente.

4. Protection des victimes en tant que témoins

Dans son rapport de 2021, le rapporteur avait recommandé aux autorités de réfléchir à la mise en place d'un cadre légal de protection des témoins au Luxembourg. En effet, le Luxembourg est un des seuls pays de l'UE à ne pas disposer de programme de protection des témoins (*Zeugenschutzprogramm*) et les autorités sont ainsi obligées de collaborer avec d'autres pays pour assurer une protection appropriée des victimes. Comme la victime de la traite est en même temps un témoin qui doit signaler un auteur de la traite, un cadre légal de protection de la victime en tant que témoin est indispensable. Le rapporteur regrette qu'il n'y ait eu aucun développement à cet égard et exhorte les autorités à donner suite à sa recommandation de 2021. Des recherches sur des programmes à l'étranger pourraient s'avérer utiles dans ce contexte.

5. Anonymat des adresses des foyers pour victimes

S'agissant de la problématique de l'anonymat des adresses des foyers pour victimes de la traite, le rapporteur avait indiqué dans son rapport de 2021 qu'une solution provisoire avait été trouvée et que les victimes ont pu avoir une adresse dans les bureaux d'InfoTraite. Pour rappel : il arrive que lors du procès pénal devant les tribunaux et cours, lorsque le juge vérifie l'identité de la victime avant que celle-ci commence son témoignage, l'adresse du foyer où la victime est hébergée est révélée en présence du/des auteur(s), ce qui met celle-ci évidemment en danger de représailles, intimidations ou attaques physiques. Dans le but d'offrir la meilleure protection possible aux victimes de traite, il est essentiel de garantir l'anonymat des adresses des foyers qui hébergent les victimes.

Le rapporteur regrette de devoir constater qu'il n'y a eu aucune évolution dans ce dossier. Depuis des années, les acteurs concernés font savoir que cette question, qui pose un problème à la sécurité physique des victimes et aussi des professionnels, nécessite des changements législatifs et doit faire l'objet de discussions entre le Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité et le Ministère des Affaires intérieures. Le rapporteur rappelle dans ce contexte que de 2018 à 2023 la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes était également Ministre de l'Intérieur. Si une solution a pu être trouvée pour les demandeurs et bénéficiaires de protection internationale, qui ont droit à une adresse de référence, il est difficile de comprendre pourquoi cela n'a pas été possible pour les victimes de la traite des êtres humains.

Le rapporteur insiste pour que les acteurs concernés se réunissent dans les meilleurs délais afin d'adapter la législation existante en vue de la protection des victimes contre d'éventuelles représailles de la part de leur(s) trafiquant(s).

D. Formation et sensibilisation

1. Formation

Le rapporteur se réjouit de voir que les différents acteurs concernés par la lutte contre la traite des êtres humains continuent à organiser des formations sur le sujet. Comme par le passé, la formation de base et la formation approfondie sur la traite sont toujours dispensées par l'Institut national de l'Administration publique (INAP). Au moment de la finalisation du présent rapport, la liste de tous les participants aux formations sur la traite, qui est établie par le Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité, n'a malheureusement pas pu être mise à disposition du rapporteur.

Les responsables du service **InfoTraite** participent en tant que formateurs en matière de traite des êtres humains à des cours ou séances d'informations organisés par des organisations sociales comme **Caritas, la Croix-Rouge ou encore Médecins du Monde**. Il faut savoir que Caritas a organisé à plusieurs reprises des cours pour des publics spécifiques, comme par exemple des demandeurs de protection internationale. D'autres formations ont été organisés par des collaborateurs du **Planning Familial, du Centre commun de la sécurité sociale, le Jeune Barreau et le Dropln**. Dans certains cas les responsables de InfoTraite donnent des cours ensemble avec un représentant de la police judiciaire.

Pour ce qui est de la **police grand-ducale**, le sujet de la traite fait partie de la formation de base. Une formation interne sur la traite a été organisée au sein des services de la police judiciaire. Plusieurs enquêteurs des services de police judiciaire (section criminalité organisée et cellule recherches fugitifs et protection victime) ont participé aux formations à l'INAP, de formations plus spécialisées (Nigerian Trafficking Networks, Witness Protection advanced) organisées par Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) ou encore d'une formation organisée par le Département d'État des États Unis (International Leadership Programm-combating trafficking in Persons). À noter qu'un des collaborateurs de la cellule recherches fugitifs et protection des victimes est également formateur à l'INAP.

L'**ITM** continue également à organiser des formations pour ses collaborateurs. À titre d'exemple, en 2021, 108 agents ont suivi la formation de base « Traite des êtres humains » et 19 la formation approfondie « Approche et accompagnement des victimes de la traite des êtres humains ». Ces formations ont été organisées conjointement avec le Ministère de la Justice. Pour 2023, il était prévu d'organiser la formation approfondie pour 80 agents supplémentaires.

L'**Office national de l'accueil (ONA)** a formé de façon continue ses collaborateurs chargés de l'encadrement et du suivi social. Il s'agit des mêmes formations que celles organisées par l'ITM : la formation de base sur la traite des êtres humains ainsi que la formation approfondie concernant l'approche et l'accompagnement des victimes de la traite (68 au total pour l'année 2021 et 2 en 2022 pour la formation de base). Le rapporteur a également appris que l'ONA et ses partenaires sensibilisent de manière systématique les personnes hébergées à la traite et distribuent un dépliant dont

l'objectif est d'informer les victimes potentielles sur leurs droits et les services qui offrent assistance et protection à celles-ci.

Par ailleurs, des formations ont été et seront organisées pour le **Service Réfugiés de la direction de l'Immigration ainsi que le service de la médecine scolaire.**

Le **Drop-In**, un dispensaire de la Croix-Rouge luxembourgeoise, qui offre un soutien et un suivi médical, social, psychologique et matériel aux personnes qui se prostituent, a également exprimé son intérêt pour le sujet de la traite des êtres humains et est en train de former son personnel.

Dans le contexte de l'arrivée massive de réfugiées ayant fui la guerre en Ukraine en mars/avril 2022, une formation accélérée sur les risques d'exploitation a été mise en place par le Ministère de la Justice, la police et InfoTraite. Il s'agit d'une formation limitée à 30 minutes, non accessible au public, sous forme de vidéo à destination des nouveaux collaborateurs des services et administrations en charge de la lutte contre la traite.

2. Sensibilisation

Le rapporteur regrette qu'il n'ait pas été donné suite à sa recommandation de prendre des initiatives par des campagnes dissuasives qui visent à décourager la demande pouvant favoriser toute forme de traite (p. 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.

Un certain nombre d'initiatives ont toutefois été prises afin de sensibiliser sur la question de la traite.

Dans le **contexte de la guerre en Ukraine**, qui avait pour conséquence un afflux important de réfugiés au Luxembourg, le rapporteur voudrait souligner les efforts déployés, dès le début, par le gouvernement et plus particulièrement par le Comité de suivi pour sensibiliser sur les risques pour ces personnes de devenir victimes d'exploitation et de traite des êtres humains⁸¹. Des mesures de prévention ont été prises rapidement en collaboration avec les acteurs concernés du terrain. Les personnes hébergées par l'Office national de l'accueil (ONA) et ses partenaires (Caritas et Croix-Rouge) ont été sensibilisées sur la traite des êtres humains et un dépliant pour des victimes potentielles de traite avec des informations sur leurs droits et où trouver de l'aide a été publié. Ces informations ont également été diffusées sur les réseaux sociaux. Un pop-up sur le site stoptraite.lu fournit par ailleurs des informations en langue ukrainienne. Il était également prévu d'adapter le dépliant existant « You have rights ! » destiné aux victimes potentielles de la traite à la situation avec une version en ukrainien.

Le Comité de suivi a également pris contact avec **Bee-secure** ainsi qu'une série d'administrateurs de groupes d'entraide actifs sur les réseaux sociaux, qui offrent par exemple des logements aux réfugiés ukrainiens, afin de les sensibiliser sur les risques d'exploitation ou de traite que peuvent encourir ces personnes.

⁸¹ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/03-mars/25-sensibilisation-risques-ukraine.html

Le rapporteur voudrait aussi mentionner que le **Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) et de l'ITM**, ont également contribué aux activités de sensibilisation en élaborant une fiche spécifique dédiée à l'accès au marché de l'emploi luxembourgeois⁸². Cette fiche attire l'attention sur le risque éventuel d'une exploitation et contient les coordonnées du service InfoTraite et de la police. L'ABBL a d'ailleurs également élaboré un flyer « Your safety in Luxembourg », avec des informations sur les risques de la traite, en anglais et ukrainien, à distribuer dans différentes banques au Luxembourg.

En ce qui concerne plus particulièrement les enfants, le **PAN « Droits des enfants » prévoit des actions spécifiques visant à combattre le risque de la traite des enfants qui fuient la guerre en Ukraine**.⁸³

Le rapporteur estime que le risque de traite des êtres humains a été limité par la bonne collaboration du gouvernement et des acteurs de terrain, ainsi que par les mesures de prévention et de sensibilisation prises, au niveau national mais aussi au niveau de l'UE. Le rapporteur recommande néanmoins au gouvernement de maintenir une bonne surveillance de la situation actuelle et d'adapter sa réponse en cas de besoin.

Dans un autre contexte, le rapporteur voudrait mentionner une campagne menée en juillet 2023 conjointement par le **Planning Familial et Infotraite sur les réseaux sociaux** (Instagram) pour sensibiliser notamment sur le phénomène des *loverboys*⁸⁴ et *sugar daddies* et *sugar mummies*⁸⁵.

Dans le cadre de la journée européenne de la lutte contre la traite des êtres humains, le 18 octobre 2023, le **service InfoTraite a organisée une action de sensibilisation à la gare centrale de Luxembourg**. Des cartes postales réalisées par des victimes de la traite des êtres humains exploitées au Luxembourg y ont été distribuées et des échanges sur le phénomène de la traite ont eu lieu avec les passants.

Le rapporteur voudrait également faire référence à la campagne lancée le 18 novembre 2023 par le Ministère de la Justice pour sensibiliser sur la nouvelle loi visant à lutter contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs.⁸⁶ Cette campagne a pour but d'informer le grand public sur **cette loi qui renforce la protection des mineurs contre les abus et l'exploitation sexuels**. Des animations sur les réseaux publics et des affiches visent à informer les victimes sur leurs droits et à avertir les auteurs des conséquences de leurs actes.

Au niveau international, il convient de mentionner la publication « *Handbook for Embassies and Diplomatic Missions on how to Assist and Protect Victims of Human*

⁸² <https://itm.public.lu/content/dam/itm/fr/actualites/2022/travailler-luxembourg/flyer-fr.pdf>

⁸³ MENJE, Plan d'action national « Droits de l'enfant » 2022-2026, mai 2022, p.52, disponible sur <https://men.public.lu/fr/publications/droits-enfant/informations-generales/droits-de-lenfant-plan-action-22-26.html#:~:text=Le%20plan%20constitue%20un%20engagement,la%20vie%20d'un%20enfant>.

⁸⁴ https://www.instagram.com/p/CvVMJEdoT-9/?igshid=MzRIODBiNWFIZA%3D%3D&img_index=1

⁸⁵ Homme ou femme d'un certain âge et généralement fortuné, qui propose de l'argent à une personne plus jeune en échange d'une compagnie assortie pour la plupart du temps de relations sexuelles https://www.instagram.com/p/CvWvqNTou8p/?igshid=MzRIODBiNWFIZA%3D%3D&img_index=1

⁸⁶ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2023/11-novembre/17-campagne-sensibilisation-nouvelle-loi-lutter-contre-abus-sexuels-et-exploitation-sexuelle-des-mineurs.html

Trafficking », élaboré par le Conseil des États de la mer Baltique, en collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères de Suède et *The Child 10 Foundation*. Ce guide, publié en 2022, présente un outil indispensable pour le personnel des ambassades et missions diplomatiques, afin de pouvoir détecter, assister et protéger des victimes de la traite des êtres humains. Il fournit des explications sur la définition de la traite, le cadre juridique international, l'évaluation des risques, les procédures d'assistance et d'orientation des victimes etc. Le guide adopte une approche centrée sur la victime et les droits de l'enfant et met l'accent sur les aspects sexospécifiques de la traite.

Le rapporteur a fait parvenir une copie de ce guide au Ministère des Affaires étrangères avec la demande de le transmettre aux ambassades et missions diplomatiques qui représentent le Luxembourg à l'étranger. Le guide peut être consulté sur le site internet du Conseil des États de la mer Baltique.⁸⁷

E. Traite des êtres humains et immigration : la nécessité d'une approche plus proactive

Dans le présent chapitre, le rapporteur national analysera les développements qui ont eu lieu en 2021 et 2022 en matière de traite des êtres humains dans le contexte de la migration.

Avant de continuer avec l'analyse des efforts entrepris par les acteurs concernés en la matière, il est d'abord nécessaire de faire un état des lieux de la situation en matière d'asile et d'immigration en 2021 et 2022.

Le nombre de demandes de protection internationale introduites en 2021 (1.249 demandes) était largement inférieur au nombre de demandes introduites avant la pandémie Covid-19, le déplacement des ressortissants de pays tiers ayant été plus difficile pendant la crise sanitaire.⁸⁸ Cette tendance des années 2020 et 2021 n'a cependant pas continué en 2022 où on a pu constater une forte augmentation du nombre de demandes introduites au Luxembourg par des ressortissants de pays tiers. Ainsi, au cours de l'année 2022, 2.269 personnes ont introduit une demande de protection internationale au Luxembourg.

Un autre phénomène est celui de l'augmentation significative de mineurs non accompagnés qui sont arrivés au Luxembourg en 2022. Alors qu'en 2021, il s'agissait d'environ 50 mineurs non accompagnés (MNA), un an plus tard on comptait plus de 160 MNA, de sorte que le chiffre total a plus que triplé en un an.⁸⁹

S'ajoute à cela évidemment encore l'afflux massif de personnes déplacées de l'Ukraine à cause de l'agression militaire et de l'invasion de la Russie en Ukraine en février 2022. Au cours de l'année 2022, pas moins de 5.397 demandes de protection

⁸⁷ <https://cbss.org/publications/handbook-for-embassies-and-diplomatic-missions-on-how-to-assist-and-protect-victims-of-human-trafficking/>

⁸⁸ Ministère des Affaires étrangères et européennes, Rapport d'activité 2021, p. 3, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/fr/le-ministere/rapports-annuels.html>

⁸⁹ Ministère des Affaires étrangères et européennes, Rapport d'activité 2022, p. 125, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/fr/le-ministere/rapports-annuels.html>

temporaire ont été introduites par des personnes en provenance de l'Ukraine auprès de la direction de l'Immigration du MAEE.⁹⁰

Cette évolution des chiffres en matière d'asile a créé des défis importants pour les acteurs publics et privés concernés, et ceci surtout en ce qui concerne l'accueil et la prise en charge de ces personnes.

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

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. Une telle détection peut avoir lieu aussi bien dans le cadre de la procédure d'asile que dans un contexte d'accueil et de prise en charge des DPI.

Dans son rapport précédent, le rapporteur avait déjà fait un état des lieux des différents efforts entrepris par la direction de l'Immigration et par l'Office national de l'accueil (ONA) en vue d'une meilleure détection des victimes de traite parmi les DPI, notamment par la mise en place d'une procédure de détection de personnes vulnérables, 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. Le rapporteur avait néanmoins recommandé aux autorités de continuer et d'intensifier leurs efforts en matière de détection.⁹¹

- *Détection lors de la procédure de protection internationale*

En ce qui concerne la **direction de l'Immigration**, il est à noter positivement que cette dernière dispose d'un point contact central et que, depuis 2018, chaque service 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 direction de l'Immigration fait un signalement au Service de police judiciaire et l'ONA est averti. Or, les responsables de la direction de l'Immigration ont confirmé au rapporteur qu'il n'existe **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'existe 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 consiste donc à se limiter à prêter une attention particulière aux différents signes que peuvent présenter les personnes victimes de la traite des êtres humains.

⁹⁰ *Ibid.*, p.127

⁹¹ CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2019-2020, pp. 80-82

Dans ce contexte, il est à noter que les acteurs de la société civile qui sont en contact régulier avec les DPI et qui les accompagnent et conseillent ont exprimé de sérieuses critiques quant à l'efficacité d'une telle approche passive. Ainsi, aussi bien Passerell a.s.b.l. que le Collectif des Réfugiés (*Lëtzebuenger Flüchtlingsrot - LFR*) regrettent dans des publications récentes qu'il n'existe pas de réel mécanisme de détection précoce, continu et systématique des vulnérabilités des DPI.⁹² Ces constats ont également été mis en avant par le GRETA, qui dans son dernier rapport sur le Luxembourg, indique avoir été informé par les acteurs de la société civile 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. Ils seraient tout simplement demandés s'ils sont victimes de la traite. Or, les victimes de la traite ne sont souvent pas en capacité de s'auto-identifier comme telles* ». ⁹³

Dans ce contexte, le rapporteur tient à rappeler qu'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 s'auto-identifier. **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. Dans le cas contraire, ces dernières mettent un frein à la réalisation d'autres droits fondamentaux des DPI, comme par exemple le droit à la protection contre la violence⁹⁴ ou le droit à la santé puisqu'en l'absence d'une détection précoce, on retarde leur prise en charge médicale et psychologique. Dès lors, **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.

En tout état de cause, le rapporteur doit constater **qu'entre 2021 et 2022, une seule victime de traite a été détectée par la direction de l'Immigration**.⁹⁵ Ce constat est particulièrement frappant, non seulement si on compare ce chiffre aux années précédentes (3 entre 2017 et 2018 et 4 entre 2019 et 2020), mais surtout si on prend en compte l'augmentation significative du nombre de demandes de protection internationale introduites en 2022 en particulier, notamment due à l'afflux massif de personnes ayant fui la guerre en Ukraine qui sont arrivées au Luxembourg en 2022. Finalement, il échet de mentionner 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, les responsables de la direction de l'Immigration indiquent certes que tous les cas de traite, indépendamment du lieu de survenance, doivent être signalés au service de police compétent en la matière et que l'ONA doit toujours être mis au courant en vue d'un suivi adéquat. Or,

⁹² Lëtzebuenger Flüchtlingsrot (LFR), *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023*, mai 2023 ; Passerell, *Recommandations 2023 - Pour un Grand-Duché garant du respect des droits fondamentaux*, juin 2023 ; voir aussi : Caritas, *Nos revendications pour les élections législatives 2023*, p.17, juin 2023

⁹³ GRETA, *Rapport du troisième cycle d'évaluation de la mise en œuvre par le Luxembourg de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, 4 octobre 2022, § 166

⁹⁴ A noter que la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) garantit à tout enfant le droit à la protection contre toute forme de violence (art. 19).

⁹⁵ Il s'agit d'une victime qui indique avoir été exploitée dans un autre pays de l'UE, mais qui a refusé de porter plainte.

en réalité, **une distinction est toujours faite en fonction du pays dans lequel la traite des êtres humains a eu lieu.** Ainsi, il échet de distinguer entre l'exploitation présumée dans le pays d'origine, au cours du parcours migratoire pour arriver dans l'UE (dans un pays tiers à l'UE) et dans un autre État membre (EM) de l'UE. Il faut néanmoins souligner que ceci est non seulement vrai pour les DPI, mais concerne de manière plus générale toutes les victimes ressortissantes d'un pays tiers à l'UE.

Ainsi, lorsque l'exploitation a eu lieu dans un autre EM de l'UE, il existe depuis quelques années un accord informel au niveau du comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains. Dans un tel cas de figure, lorsque la personne ne se trouve pas ou plus dans la procédure de protection internationale, un sursis à l'éloignement de 90 jours est accordé à la victime dans l'objectif de la faire bénéficier d'un soutien psychologique par les services d'assistance aux victimes de la traite. Par ailleurs, si la personne concernée ne tombe pas déjà sous la législation relative à la protection internationale, la direction de l'Immigration évalue également au cas par cas la possibilité d'octroyer un titre de séjour sur base de la loi modifiée du 29 août 2008 concernant la libre circulation des personnes et l'immigration. Comme le note le rapport du GRETA, dans le passé il a déjà été décidé exceptionnellement d'accorder une assistance intégrale par le service InfoTraite même en l'absence de poursuites au Luxembourg. Toutefois, il s'agissait d'une assistance dans le but de permettre à ces victimes de déposer des plaintes, qui ont ensuite été transférées aux autorités étrangères compétentes.

Lorsque l'exploitation s'est produite dans le pays d'origine, l'octroi d'une protection subsidiaire est envisageable lorsque les conditions légales sont remplies.⁹⁶ Le rapporteur national ne dispose néanmoins pas de chiffres sur le nombre de cas concrets qui auraient été détectés dans le passé et des mesures, à part l'octroi éventuel d'une protection subsidiaire, qui seraient mises en place dans un tel cas.

Lorsque la traite a eu lieu pendant le parcours migratoire, dans un pays tiers, aucune prise en charge ni aucune mesure spécifique en lien avec la loi de 2008 n'est accordée au niveau de la direction de l'Immigration. Néanmoins, les autorités notent qu'une évaluation au cas par cas est tout de même de mise. Par ailleurs, comme souligné par le GRETA, le service InfoTraite ne peut dans un tel cas fournir aucune assistance à la victime puisque les autorités considèrent qu'il ne sert à rien de déposer plainte car celle-ci ne sera pas considérée par le pays tiers concerné. Le GRETA rappelle dans ce sens que « *cela montre encore une fois que l'assistance reste intrinsèquement liée aux poursuites pénales* ».⁹⁷

En conclusion, **le rapporteur invite la direction de l'Immigration à analyser les failles qui existent actuellement et à investir des efforts additionnels dans la mise en place d'une procédure de détection lui permettant de détecter des victimes potentielles de traite de manière plus efficace. Par ailleurs, il exhorte le gouvernement à 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.**

⁹⁶ Il s'agit d'un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique et d'un défaut de protection adéquate dans le pays d'origine.

⁹⁷ GRETA, 3e rapport d'évaluation sur le Luxembourg, 2022, §175

- *Détection dans le cadre de l'accueil et de la prise en charge des DPI*

Dans son dernier rapport, le rapporteur avait également salué les développements au sein de l'ONA en ce qui concerne la détection des victimes potentielles de traite, dont notamment la mise en place d'une base de données interne pour les équipes sociales ainsi que d'une procédure d'échange interne, qui n'étaient néanmoins pas encore achevées au moment de la publication du dernier rapport fin 2021.

Ainsi, en 2021, le rapporteur avait appris que l'ONA était en train de **mettre en place une base de données interne pour les équipes sociales**, mais qui ne permettait pas encore de tenir compte des vulnérabilités ou de déterminer des tendances en matière de traite des êtres humains, ainsi qu'une **procédure de détection des vulnérabilités**, basée sur des indicateurs spécifiques, et qui permettrait également la détection des victimes de la traite.

Le rapporteur a été informé par l'ONA qu'entretemps ce projet de la création d'une base de données spécifique aux situations de vulnérabilités a été fusionnée avec le dispositif d'évaluation des besoins. Le dispositif a été testé en interne à l'ONA, avec un résultat positif. Une deuxième phase de test est prévue en collaboration avec les partenaires de la Croix-Rouge et de la Caritas. La décision de mettre en place ce nouveau dispositif ou non sera seulement prise une fois que les résultats de cette deuxième phase auront été analysés. Le rapporteur a également été informé que la deuxième phase serait accompagnée de la publication d'une feuille de route avec les informations les plus importantes. Le rapporteur ne dispose pas d'informations sur l'avancement de la mise en place de la procédure d'échange interne précitée. **Le rapporteur regrette fortement de constater que la mise en œuvre de ce projet important dans la détection de victimes potentielles de traite n'a pas vraiment avancée de manière significative depuis la publication de son dernier rapport. Il exhorte les autorités compétentes à finaliser ce projet dans les meilleurs délais.**

En ce qui concerne les informations concrètes sur la traite des êtres humains qui sont fournies aux DPI arrivant au Luxembourg, le rapporteur a reçu des informations contradictoires de la part des représentants de l'ONA. Ainsi, dans une réponse écrite en novembre 2023, le rapporteur a été informé que l'ONA et ses partenaires sensibilisent les personnes hébergées au sein de leurs structures à la traite de manière systématique et distribuent un dépliant dont l'objectif est d'informer les victimes potentielles sur leurs droits. Par contre, lors d'un entretien oral en été 2023, il a été souligné que pour l'instant le focus serait mis sur la phase du primo-accueil, en fournissant toutes les informations nécessaires aux DPI arrivant au Luxembourg, sans pourtant entrer immédiatement dans tous les détails et sans évoquer en particulier des sujets comme la traite des êtres humains lors des entretiens ou dans des documents. L'idée en serait, selon les autorités, de ne pas submerger les personnes avec trop d'informations dès le départ.

Dans ce contexte, on peut encore mentionner la récente **mise en place du portail pour demandeurs de protection internationale**, avec un site internet intitulé « info-dpi.lu »,⁹⁸ où tout DPI peut trouver les informations relatives à la procédure d'asile, à l'accueil (santé, hébergement, éducation et formation, aide sociale et emploi), au retour volontaire, ainsi que des adresses utiles, y inclus des différents services et ONG

⁹⁸ <https://info-dpi.public.lu/en/welcome.html>

actifs dans le domaine de l'asile et de l'immigration. Le rapporteur salue que ce portail contient des données spécifiques pour les mineurs non accompagnés et un lien vers des informations dédiées aux demandeurs de protection temporaire. Pour l'instant, les informations de base sont disponibles dans 13 langues, tandis que le site en entier a été traduit dans 6 langues jusqu'ici. Par ailleurs, deux bornes se trouvent dans la salle d'accueil de l'ONA, où on peut directement consulter toutes ces informations. Le site internet n'est pourtant pas accessible hors du territoire luxembourgeois.

Le rapporteur salue la mise en place d'un tel portail pour demandeurs de protection internationale, qui tient compte du fait que la plupart des personnes cherchent leurs informations sur internet et qu'il est dès lors crucial de collecter toutes les informations nécessaires sur un site internet officiel avec des informations qui soient actualisées régulièrement. Le rapporteur recommande néanmoins au gouvernement d'étendre les informations disponibles sur ce site internet, et au lieu de se limiter aux informations de base, d'y inclure toutes les informations importantes, non seulement au début de la procédure mais tout au long de celle-ci. **Le rapporteur regrette tout particulièrement qu'aucune information sur le risque de traite des êtres humains et d'exploitation n'existe sur le site internet**, alors qu'il est établi que les personnes en situation de migration, y inclus les DPI et les MNA, sont particulièrement vulnérables et présentent un fort risque de devenir victime de traite. Par conséquent, **il invite les autorités concernées à y remédier dans les meilleurs délais.**

Malgré les efforts entrepris jusqu'ici, force est néanmoins de constater 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 2021 et 2022, période de référence du présent rapport. Le rapporteur note dès lors positivement que contrairement à l'ONA, on peut constater une évolution positive chez les associations partenaires. Ainsi, en 2021 une victime de traite a été détectée par la Croix-Rouge luxembourgeoise respectivement Caritas Luxembourg.⁹⁹ Par ailleurs, l'augmentation significative du nombre de demandes de protection introduites en 2022, après la diminution temporaire en 2020 et 2021, due à la pandémie Covid-19, ainsi que l'afflux massif de réfugiés arrivant de l'Ukraine au Luxembourg dans cette même année a eu un impact direct sur le recrutement aussi bien au sein de l'ONA que des deux associations partenaires, la Croix-Rouge luxembourgeoise et Caritas Luxembourg.¹⁰⁰

Cette vague de **recrutement** a aussi eu un **impact sur le nombre d'agents formés en matière de traite des êtres humains**. Selon les informations reçues par le rapporteur, environ la moitié du personnel sur le terrain (responsables pour l'accueil, y inclus dans les foyers pour MNA) sont actuellement formés en matière de traite, alors que les autres membres du personnel, recrutés plus récemment, seront formés au fur et à mesure. Le rapporteur invite les acteurs concernés **à rattraper ce retard dans les meilleurs délais et à veiller à ce qu'une formation en matière de traite soit offerte à tous les membres du personnel en contact avec les DPI et BPI.**

⁹⁹ Selon les statistiques fournies au rapporteur, en 2021, une victime de traite a été détectée par Caritas et la direction de l'Immigration et une victime a été détectée par la Croix-Rouge.

¹⁰⁰ Informations fournies par l'ONA : Chiffres relatifs à l'évolution du nombre d'agents actifs à l'ONA : En 2021 : 156 agents, en 2022 : 225 agents, en date du 30 septembre 2023 : 262 agents.

Si les formations sont certes importantes pour augmenter les chances de détection des victimes de traite parmi les DPI par des professionnels du secteur, seules, elles ne suffiront évidemment pas.

Aux yeux du rapporteur, **l'information et la sensibilisation** de cette population particulièrement vulnérable jouent un rôle tout aussi crucial. Dans ce sens, le rapporteur salue la mise à disposition de différents matériels de sensibilisation (dépliants, brochures et posters) dans les locaux de la direction de l'Immigration et de l'ONA. Il est toutefois évident que si les personnes concernées ne s'auto-identifient pas comme victime de traite, il est peu probable que ces outils aient un impact concret en matière de détection. Le rapporteur regrette dès lors de constater **un manque de proactivité de la part des autorités concernées**. Les autorités semblent ainsi ne pas vouloir trop informer les demandeurs sur les dangers potentiels et leurs droits par peur d'attirer un grand nombre d'auto-déclarations de potentielles victimes de traite. Le rapporteur note que des cas isolés de personnes voulant abuser du système en indiquant faussement être victime de traite des êtres humains peuvent certainement exister. Or, ceci ne justifie pas l'adoption d'une approche qui nie la protection à toutes les autres victimes potentielles, qu'on risque de ne pas détecter par une attitude trop passive.

Tous ces manquements ont pour conséquences de limiter considérablement les possibilités de détection précoce des victimes de traite parmi les demandeurs de protection internationale, privant ainsi de facto ces personnes d'une protection et d'une assistance auxquelles elles ont pourtant droit.

Le rapporteur estime, dans ce contexte, que la question de dotation en personnel est extrêmement importante. Or, les acteurs de terrain regrettent depuis longtemps le manque de personnel spécialisé pour la prise en charge de personnes vulnérables. Le rapporteur se rallie à leur revendication d'engager plus de personnel médical et des psychologues dans les foyers pour répondre aux besoins particuliers des personnes vulnérables.¹⁰¹

Dans ce même contexte, il y a lieu de mentionner deux exemples, qui se situent certes hors de la période de référence du présent rapport, mais qui permettent néanmoins d'illustrer parfaitement le constat fait ci-dessus.

Ainsi, depuis début août 2023, le Ministère des Affaires étrangères et européennes refuse l'accès au centre de primo-accueil aux personnes n'ayant pas encore fait de demande de protection internationale auprès de la direction de l'Immigration, ce qui a pour résultat que ces personnes se retrouvent à passer une ou plusieurs nuits dans la rue.¹⁰²

¹⁰¹ LFR, *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023*, mai 2023 ; Passerell, *Recommandations 2023 - Pour un Grand-Duché garant du respect des droits fondamentaux*, juin 2023 ; voir aussi : Caritas, *Nos revendications pour les élections législatives 2023*, p.17, juin 2023

¹⁰² Radio 100,7, *Flüchtlinge riskéiere wéinst neier Reegel op der Strooss ze landen*, 25 août 2023, disponible sur <https://www.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>

Par ailleurs, en octobre 2023, le Ministre a annoncé que, faute de places disponibles dans les foyers d'accueil pour DPI, les DPI masculins seuls, ayant déjà été enregistrés dans un autre pays de l'UE, seront mis sur une liste d'attente.¹⁰³

Le rapporteur 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.**¹⁰⁴

Dans ce même contexte s'inscrivent les décisions de mettre à la rue des personnes, dont la demande a été déclarée irrecevable¹⁰⁵, ou qui ont obtenu le statut de bénéficiaires de protection internationale,¹⁰⁶ sans leur offrir des solutions alternatives effectivement accessibles.

Le rapporteur note qu'une telle ligne « dure », 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.

Au vu de ces constats, il échet de 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 de mettre en place les changements qui sont vraiment nécessaires** et qui auront un impact concret pour une meilleure détection de victimes de traite parmi les DPI.

b) Détection précoce des femmes et des filles victimes de la traite

Les femmes DPI qui arrivent dans l'UE se trouvent dans une situation extrêmement vulnérable. Avec la guerre en Ukraine, les risques de violences, d'exploitation et de traite des êtres humains, auxquels des milliers de femmes voyageant seules, avec de jeunes enfants et d'autres tiers à charge, sont exposées, sont encore une fois devenus manifestes.

Dans ce contexte, il faut rappeler que la dimension du genre et les besoins spécifiques des femmes doivent être pris en compte tout au long de la procédure d'asile et dans le cadre de l'accueil et de la prise en charge de celles-ci.

¹⁰³ Le Quotidien, Geneviève Montaigu, « accueil des réfugiés : le Luxembourg affiche bientôt complet », 21 octobre 2023, disponible sur <https://lequotidien.lu> ; MAEE, *Prise de position du Ministre de l'Immigration et de l'Asile par rapport au communiqué du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot du 31 octobre 2023*, 31 octobre 2023, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu>

¹⁰⁴ Voir aussi : LFR, *Des centaines de personnes mises à la rue : une nouvelle politique qui bafoue les droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale*, 31 octobre 2023, disponible sur <https://www.lfr.lu/>

¹⁰⁵ LFR, *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023*, mai 2023

¹⁰⁶ Reporter.lu, Luc Caregari, Geflüchtete in Luxemburg: Geschützt, aber allein gelassen, 17 octobre 2023, disponible sur <https://www.reporter.lu>

Dans son dernier rapport, le rapporteur avait recommandé que des dossiers individuels soient systématiquement ouverts pour les femmes et de garantir que tous les entretiens se fassent par un agent de sexe féminin, sans que la femme ait à faire une demande explicite en ce sens. Tout en notant positivement que des entretiens isolés sont systématiquement prévus pour les femmes DPI, le rapporteur regrette que ses autres recommandations n'aient pas été suivies.

Ainsi, comme c'était déjà le cas pour ce dernier rapport, la direction de l'Immigration n'est toujours pas prête à prévoir l'option de proposer automatiquement à toute femme DPI un entretien par un agent de sexe féminin. Selon cette dernière, il s'agirait d'éviter des situations où des hommes abuseraient de cette même faculté pour être entendu par des hommes notamment parce qu'ils ne voudraient pas être entendus par une femme pour des raisons purement discriminatoires. Il a néanmoins été confirmé qu'il s'agit tout de même de cas isolés. De même, la direction de l'Immigration a confirmé que des demandes explicites de la part de femmes DPI à ce que l'entretien se fasse avec un agent de sexe féminin, ne leur parvenaient que très rarement.

Le rapporteur continue à rester peu convaincu par ces explications qui ne permettent pas d'écartier les risques particuliers auxquels les femmes DPI sont exposées. Ces explications ne permettent pas non plus de justifier le manque de protection actuellement offerte à ces femmes. Dans ce contexte, le rapporteur note que, dans son dernier rapport sur le Luxembourg, le GRETA s'est rallié à sa recommandation en « *soulignant l'importance d'offrir des conditions propices à la libération de la parole des personnes vulnérables* ». ¹⁰⁷ **Le rapporteur encourage à nouveau la direction de l'Immigration à trouver des solutions pour garantir que toute femme DPI puisse être toujours entendue par une femme. Par ailleurs, le rapporteur demande encore une fois à ce que des dossiers individuels soient systématiquement ouverts pour les femmes.**

De manière plus générale, le rapporteur national invite les autorités concernées à **intensifier les efforts en matière de détection de victimes de traite parmi les femmes et les filles demandeuses de protection internationale** afin d'améliorer leur prise en charge et leur protection contre cette forme de violence. Dans ce sens, il est crucial non seulement d'introduire des mesures et des outils évoqués ci-dessus pour améliorer la capacité de détection précoce de victimes, mais aussi de continuer et d'**intensifier les efforts de sensibilisation et de formation pour tous les acteurs en contact avec les DPI** et de garantir que les femmes et les filles demandeuses de protection internationale soient informées non seulement sur les risques de traite, mais aussi sur leurs droits et les services disponibles et qu'elles puissent faire valoir leurs droits.

2. Mineurs non accompagnés victimes de la traite

Les statistiques au niveau européen montrent que chaque 4^e victime de traite identifiée au sein de l'Union européenne est un enfant. Même si ces tendances ne sont pour l'instant pas reflétées dans le contexte luxembourgeois, les enfants restent particulièrement exposés à cette forme d'exploitation. Dans ce contexte, les mineurs non accompagnés (MNA) sont particulièrement exposés aux différentes formes de la

¹⁰⁷ GRETA, 3e rapport d'évaluation sur le Luxembourg, 2022, §125

traite. Dans leur parcours pour rejoindre l'Union européenne, ils se trouvent éloignés de leurs familles, sans protection ni ressources propres. Nombreux sont ceux qui, même une fois arrivés en Europe, continuent souvent leur errance à travers différents États membres, sans accéder au système de protection de l'enfance. Ils sont souvent confrontés à différentes formes de violence et sont difficiles à repérer. Ces enfants sont extrêmement vulnérables vis-à-vis des réseaux criminels, que ce soit en matière d'exploitation sexuelle, de mendicité forcée ou de la commission forcée de crimes ou de délits.

Dans ce chapitre, nous analyserons 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.

En premier lieu, il échet de souligner l'augmentation significative de mineurs non accompagnés qui sont arrivés au Luxembourg pendant la période de référence du présent rapport. En 2021, 56 MNA ont introduit une demande de protection internationale, alors qu'en 2022, il s'agissait du double avec 110 MNA ayant introduit une demande de protection internationale au Luxembourg.¹⁰⁸

S'ajoutent à cela encore 54 MNA qui sont arrivés au Luxembourg en 2022, mais n'ont pas pu introduire leur demande de protection internationale faute d'un administrateur *ad hoc* et ne sont donc pas répertoriés dans les statistiques officielles.¹⁰⁹ Il s'agit donc au total de 164 MNA nouvellement arrivés au Luxembourg en 2022. Ceci représente une augmentation d'environ 200% par rapport aux années précédentes.

En outre, alors qu'il n'y a pas de statistiques officielles sur l'âge des MNA au Luxembourg, les autorités ont confirmé que l'âge moyen des MNA a changé ces dernières années. Alors que dans le passé, il s'agissait souvent de mineurs de 16-17 ans, plus récemment, on constate une augmentation du nombre de mineurs plus jeunes, entre 12 et 14 ans, qui arrivent au Luxembourg.¹¹⁰

Dans son dernier rapport, le rapporteur national avait d'ailleurs mis en avant le phénomène d'abandon d'enfants en bas âge devant la direction de l'Immigration. Même si l'âge moyen de ces enfants « abandonnés » a légèrement augmenté entretemps (entre 7 et 10 ans), ce phénomène existe toujours. Alors que dans son dernier rapport de 2021, il avait regretté que personne ne se sentait responsable de ces enfants abandonnés, le rapporteur note positivement les changements qui semblent avoir été mis en place entretemps. Ainsi, selon les informations lui fournies par les autorités, un accueil immédiat à la direction de l'Immigration serait fait par une personne spécialement formée pour recevoir les MNA. Les acteurs de terrain ont néanmoins souligné que ceci est limité aux situations où le MAAE n'a aucun doute par rapport à l'âge des MNA concernés. En outre, l'Office national de l'Enfance (ONE) s'occuperait d'une prise en charge dans un foyer adapté à l'âge de l'enfant avec un encadrement approprié. Dans ce contexte, le rapporteur note que dans une récente prise de position, le LFR avait souligné que de telles situations d'enfants abandonnés

¹⁰⁸ Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Rapport d'activité 2022*, p.125

¹⁰⁹ Un mineur non accompagné peut seulement introduire une demande de protection internationale à partir du moment qu'un administrateur *ad hoc* a été désigné par le juge aux affaires familiales.

¹¹⁰ Audrey Somnard, « *Loin de chez eux-elles, jeunes et vulnérables* », journal.lu, 27 juin 2023

devant les locaux de la direction de l'Immigration seraient motivées par la crainte des familles de ne pas pouvoir prétendre au regroupement familial si leur enfant ne se voit pas reconnaître le statut de MNA.¹¹¹ Ceci serait dû à la présence d'un membre de famille sur le territoire luxembourgeois qui ne serait toutefois pas en mesure de prendre en charge cet enfant. Tout en notant que cette réflexion s'inscrit dans une discussion plus large du droit au regroupement familial des MNA au Luxembourg et les freins mis en place par le gouvernement pour en empêcher la réalisation¹¹², le rapporteur invite les autorités concernées à toujours mettre l'intérêt supérieur de ces enfants au premier plan.

a) Accueil des MNA

Depuis quelques années, la pratique s'est établie que l'ONE commence à prendre le relais de l'ONA pour la prise en charge des MNA qui arrivent au Luxembourg. Ainsi, **l'ONE est en train de devenir l'interlocuteur de référence dans ce domaine** et la plupart des foyers pour MNA sont actuellement sous la responsabilité de l'ONE. Néanmoins pour l'instant, les compétences restent encore partagées à cause du manque de structures disponibles et l'ONA et l'ONE assurent conjointement l'accueil des MNA.

Ainsi, tous les MNA arrivant au Luxembourg sont d'abord pris en charge dans le centre de primo-accueil pour MNA « Lily Uden »¹¹³, où ils sont encadrés par une équipe de l'ONE spécialisée dans l'accueil des enfants en détresse, avant qu'une répartition vers des structures plus petites soit faite en fonction de leur âge et de leur situation individuelle.¹¹⁴ Dans ce contexte, il faut d'ailleurs souligner que l'ONE est uniquement compétent pour les MNA de moins de 16 ans et demi.¹¹⁵ Le rapporteur a néanmoins été informé par les autorités qu'il est prévu qu'à l'avenir, l'hébergement et l'encadrement soient complètement assurés par l'ONE.

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 sens, et afin de garantir le respect de l'intérêt supérieur de chaque MNA, il est important d'augmenter le nombre de structures d'hébergements spécialisés et adaptés pour les MNA sous la responsabilité de l'ONE. 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

¹¹¹ LFR, *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023*, mai 2023

¹¹² CCDH, OKAJU, Passerell, UNICEF et LFR, *Lettre ouverte au formateur du gouvernement concernant les droits de l'enfant ainsi que les droits au regroupement familial et à la vie privée en péril*, 20 octobre 2023, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

¹¹³ Un nouveau centre de primo-accueil pour MNA à Hesperange, qui sera complètement géré par l'ONE, est actuellement cours de finalisation.

¹¹⁴ Il existe actuellement 11 foyers d'accueil pour MNA, y inclus le centre de primo-accueil (source : Unicef, *Enfants non accompagnés – Mettre l'enfant au centre : Focus sur la situation au Luxembourg*, novembre 2023, p.26)

¹¹⁵ Les MNA qui ont plus de 16 ans et demi sont en principe transférés vers le foyer 'Saint Antoine', qui est géré par l'ONA et l'encadrement social est assuré par Caritas. (sources: OKAJU, *Rapport thématique : « Vers un statut administratif autonome pour les enfants non-accompagnés au Luxembourg »*, novembre 2023, p.9, Informations écrites fournies au rapporteur par l'ONA)

consiste en un simple changement de pratique,¹¹⁶ 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 jeunesse 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**.¹¹⁷ Cette question sera analysée plus en détail ci-dessous sous le point d).

Finalement, le rapporteur tient à signaler que la pratique actuelle 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,¹¹⁸ peut avoir des conséquences importantes pour ces jeunes. Ainsi, si le personnel sur place est d'avis qu'il ne s'agit « certainement » pas d'un MNA, 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 dernier aux personnes n'ayant pas encore fait de demande de protection internationale avec pour résultat que ces personnes se retrouvent à passer une ou plusieurs nuits dans la rue. En outre, depuis octobre 2023, les DPI masculins seuls, qui semblent être majoritairement des cas « Dublin »¹¹⁹ n'ont pas de place garantie dans les centres d'accueil pour DPI.¹²⁰ Le rapporteur est extrêmement préoccupé par ces récents développements qui risquent d'avoir des conséquences graves sur des MNA, non identifiés comme tels, qui se retrouveraient ainsi dans la rue, complètement exposés aux trafiquants et aux réseaux criminels (voir aussi ci-dessous point d)). De plus, il réitère ses inquiétudes face aux méthodes utilisées par les acteurs concernés pour apprécier l'âge de ces mineurs, qui ne sont nullement fiables, mais se basent en fait que sur une appréciation individuelle.

¹¹⁶ OKAJU, Rapport thématique : « *Vers un statut administratif autonome pour les enfants non-accompagnés au Luxembourg* », novembre 2023, p.9

¹¹⁷ CCDH, Avis sur le projet de loi n°7994, avril 2023, p. 28-29.

¹¹⁸ Information fournie au rapporteur national par les autorités concernées.

¹¹⁹ Le système de Dublin part du principe que le niveau de protection et d'accueil des DPI est le même dans tous les États membres de l'UE. Ainsi, il oblige, dans la plupart des cas, une personne à déposer sa demande de protection internationale dans le premier pays d'arrivée sur le territoire de l'UE. Ce pays sera alors responsable de traiter sa demande de protection internationale et si par la suite, la personne dépose une nouvelle demande dans un autre État membre de l'UE, elle sera renvoyée dans le premier pays d'arrivée.

¹²⁰ Radio 100,7, *Opmam vu Refugiéen: "Mir stoussen un eis Limitten," esou de Jean Asselborn*, 20 octobre 2023, disponible sur <https://www.100komma7.lu/>

b) Désignation d'un administrateur ad hoc et d'un tuteur

En premier lieu, **le rapporteur tient à souligner qu'il est crucial de nommer aussi bien un tuteur qu'un administrateur ad hoc pour tout MNA, et ceci dans les meilleurs délais.**

Alors que dans le passé, aussi bien l'administrateur *ad hoc* que le tuteur étaient désignés de manière assez rapide (en quelques semaines) ce délai n'a pas pu être respecté en 2021 et 2022.

Ainsi, pour l'administrateur *ad hoc*, le délai s'élevait en règle générale à plusieurs mois, et dans certains cas extrêmes, il y a eu jusqu'à un an d'attente pour la désignation de l'administrateur *ad hoc* par le juge aux affaires familiales (JAF).¹²¹ Alors qu'entretemps ce délai semble avoir pu être raccourci en grande partie, il existe toujours des situations où la désignation n'a lieu qu'après plusieurs mois.

En ce qui concerne les tuteurs, les autorités ont indiqué au rapporteur que les délais seraient toujours assez courts, sans pourtant fournir d'informations concrètes à ce propos. Les défenseurs des droits de l'enfant ne semblent pas partager cette appréciation : deux rapports récents sur les MNA au Luxembourg notent que l'année dernière les délais étaient très longs et pouvaient atteindre un an.¹²²

Par ailleurs, il échet de rappeler que **la procédure de nomination de l'administrateur ad hoc mériterait d'être clarifiée davantage.** Ainsi, la loi ne précise pas qui peut saisir le JAF et solliciter une telle nomination. A l'heure actuelle, la désignation se fait en principe à la demande du Ministère en charge de l'Immigration et de l'Asile. Alors qu'en règle générale cette saisine va avoir lieu tout de suite après l'enregistrement d'un MNA, tel n'est pas le cas lorsqu'il existe des doutes par rapport à l'âge indiqué de la personne. Le Ministère sollicitera alors d'abord une expertise médicale et attendra la confirmation de la minorité avant de saisir le juge. Le rapporteur souligne qu'une telle approche met à mal le principe de la présomption de minorité et peut entraîner des répercussions importantes sur la situation du mineur. Dans ce contexte, le rapporteur estime utile de rendre les autorités attentives à une récente décision du Comité des droits de l'enfant, où 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* » et rappelle surtout que le gouvernement doit garantir que « *les jeunes non accompagnés qui affirment avoir moins de 18 ans se voient assigner un tuteur compétent le plus rapidement possible, y compris lorsque la procédure de détermination de l'âge est encore en cours* ». ¹²³ Le rapporteur exhorte les autorités à respecter le principe de présomption de minorité.

¹²¹ Caritas Luxembourg, *Revendications - Améliorer la prise en charge des mineurs non accompagnés*, novembre 2022, p.3 ; OKAJU, Rapport thématique : « *Vers un statut administratif autonome pour les enfants non-accompagnés au Luxembourg* », novembre 2023, p.12

¹²² Unicef, Rapport « *Enfants non accompagnés – Mettre l'enfant au centre : Focus sur la situation au Luxembourg* », novembre 2023, p.36 ; OKAJU, Rapport thématique : « *Vers un statut administratif autonome pour les enfants non-accompagnés au Luxembourg* », novembre 2023, p.11 ; voir aussi : Caritas Luxembourg, *Revendications - Améliorer la prise en charge des mineurs non accompagnés*, novembre 2022, p.3

¹²³ 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*

Le rapporteur rappelle aussi que les mineurs âgés de 17 ans et demi se voient désignés un tuteur et un avocat, mais ne se voient pas attribuer d'administrateur *ad hoc*.¹²⁴ Une telle restriction ne tient pas compte de la situation particulièrement vulnérable des MNA. A 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 souligne 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. Il recommande dès lors au Ministère en charge de l'asile et de l'immigration de mettre fin à cette restriction.

Dans ce contexte, **le rapporteur national tient également à insister 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, il s'agit le plus souvent de la structure d'accueil qui héberge le MNA, et plus particulièrement d'un membre du personnel, qui est désigné par le JAF. En règle générale, ces professionnels ont tous suivi la formation initiale et continue en matière de traite des êtres humains, puisque les accords de collaboration entre l'ONA et ses partenaires de la Croix-Rouge et de la Caritas prévoient des formations obligatoires pour le personnel chargé de l'accueil, de l'encadrement (éducatif et psychologique) et du suivi social.¹²⁵ Or, le rapporteur a été informé qu'à cause du recrutement d'un nombre significatif de nouveau personnel, uniquement la moitié des tuteurs seraient actuellement formés en matière de traite des êtres humains. Il invite dès lors les autorités à rattraper ce retard dans les meilleurs délais.

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.¹²⁶ Le rapporteur réitère sa recommandation relative à l'importance d'une formation initiale et continue en matière de traite des administrateurs *ad hoc*. **Dans la mesure où il s'agit presque toujours d'avocats qui assument ce rôle,¹²⁷ 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 « Traite », 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.**

¹²⁴ L'article 20, §3 de la loi modifiée du 28 décembre 2015 relative à la protection internationale et protection temporaire prévoit que le ministre peut s'abstenir à faire désigner un administrateur *ad hoc* au MNA qui atteindra selon toute vraisemblance l'âge de 18 ans avant qu'une décision ne soit prise par le ministre.

¹²⁵ GRETA, 2e rapport d'évaluation sur le Luxembourg, 2018, §60

¹²⁶ 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

¹²⁷ 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)

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 direction de l'Immigration 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. Pour la période de référence du présent rapport, la direction de l'Immigration a fourni les chiffres suivants : en 2021, il n'y a eu aucune disparition de MNA, ni avant, ni après l'introduction officielle de la demande. En 2022, 3 MNA ont disparus, à savoir 1 MNA entre l'enregistrement de la demande et l'introduction de la demande et 2 MNA après avoir introduit la demande de protection internationale au Luxembourg.

En comparaison avec la situation en 2016, où on avait constaté la disparition de presque 40 MNA, cette tendance à la baisse continue et le nombre de MNA qui disparaissent du territoire luxembourgeois, après avoir eu un premier contact avec les autorités, reste minime. Selon la direction de l'Immigration, le faible nombre de cas de disparition s'expliquerait par le fait que les MNA seraient mieux informés et arriveraient de manière plus ciblée au Luxembourg. Le rapporteur a également été informé qu'en cas de « disparition » d'une personne après avoir enregistré ou introduit la demande de protection internationale, cette information serait notifiée dans le système d'information Schengen (SIS) et que la police en serait informée pour faire le suivi de cette affaire.

Tout en notant positivement ces changements, que ce soit la réduction du nombre de cas de disparition ou encore le traçage mis en place par les autorités, 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 direction de l'Immigration, mais qui courent en réalité un grand risque de violence, d'exploitation et de traite des êtres humains. Cette problématique sera analysée plus en détail ci-dessous sous le point d).

d) Mineurs et jeunes non accompagnés en dehors de la procédure de protection internationale

Comme le rapporteur l'avait déjà souligné à plusieurs reprises dans le passé, il existe toujours des enfants et jeunes non accompagnés qui se trouvent sur le territoire luxembourgeois et qui ne sont pas dans une procédure de protection internationale. On parle souvent de « mineurs en errance ». ¹²⁸ Les acteurs de terrain soulignent que ces enfants se retrouvent au Luxembourg « *sans protection, sans statut administratif, sans prise en charge* ». ¹²⁹ Alors que dans certains cas, l'ONE semble effectivement les prendre en charge, il ne s'agit pas d'une pratique généralisée. ¹³⁰

¹²⁸ France, Assemblée nationale, Rapport d'information sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés, 2021

¹²⁹ OKAJU, Rapport thématique sur les enfants non accompagnés précité, novembre 2023, p.11

¹³⁰ *Ibid.*

Au vu de ce qui précède, **le rapporteur national insiste avec véhémence sur l'importance d'une prise en charge de ces enfants par des organes spécialisés dans la protection de l'enfance et de la jeunesse.** En outre, il attire l'attention du gouvernement sur la particulière vulnérabilité de ces enfants et jeunes qui ne se trouvent pas, ou plus, dans une procédure de protection internationale. **Ils doivent être rapidement repérés et il échet de veiller à un accueil et un accompagnement adapté 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. Alors qu'il n'existe pas de chiffres exacts, les experts en la matière sont néanmoins d'accord que le Luxembourg n'est certainement pas épargné du phénomène des jeunes en errance pour qui le Luxembourg ne représente qu'une étape dans leur voyage à travers l'Europe et qui disparaissent rapidement, sans nécessairement entrer en contact avec les autorités. Il y a un risque que ces jeunes finissent par se livrer à des activités criminelles.

Alors qu'au Luxembourg, ce phénomène semble être complètement ignoré par les autorités compétentes, les expériences à l'étranger montrent que ces enfants et jeunes représentent des victimes faciles pour les réseaux criminels et deviennent effectivement des victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle, de mendicité forcée ou de délinquance forcée.¹³¹

En ce qui concerne les mineurs en errance qui entrent en conflit avec la loi, le rapporteur national renvoie à un rapport sur l'UNISEC de 2022,¹³² dans lequel l'OKAJU et le Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté (CELPL) ont constaté que le profil des MNA était largement représenté à l'UNISEC (45% des jeunes placés à l'UNISEC étaient des MNA). Non seulement le nombre de MNA placés aurait augmenté ces dernières années, mais ils séjournent aussi plus longtemps à l'UNISEC. Par ailleurs, le CELPL et l'OKAJU craignent un retour à la délinquance après leur séjour, lorsque les MNA sortent sans projet ou perspective et avec une pression d'envoyer de l'argent à leur famille.¹³³ Le rapporteur national partage l'appréciation des auteurs dudit rapport qu'il est indispensable de « *repenser fondamentalement la prise en charge des MNA afin de créer de réelles perspectives d'insertion et ainsi prévenir une part de la criminalité connexe* ».

Finalement, le rapporteur national rappelle **que le cadre juridique actuel ne permet pas de garantir une solution d'accueil et de prise en charge qui soit adaptée aux différentes catégories de MNA**, y inclus ceux qui ne font pas de demande de protection internationale.

¹³¹ Voir par exemple en France : Ecpat France, Mineurs à risque et victimes de traite en France - Enjeux de protection et de représentation légale, 2018, disponible sur <https://ecpat-france.fr>; CNCDH, Avis sur la prévention et la lutte contre la prostitution, la traite à des fins d'exploitation sexuelle des mineurs, 2021, disponible sur <https://www.cncdh.fr>; Assemblée nationale, Rapport d'information sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés, 2021, pp. 10-12, disponible sur <https://www.assemblee-nationale.fr>

¹³² Ombudsman fir Kanner an Jugendlecher (OKAJU), Ombudsman, Contrôle externe des lieux privatifs de liberté, *L'unité de sécurité du CSEE – Rapport spécial*, mars 2022, disponible sur <https://www.ombudsman.lu/uploads/RV/RV20%20-%20Rapport%20sp%C3%A9cial.pdf>

¹³³ *Ibid.*, p.38

Ces inquiétudes sont partagées par les acteurs de la société civile¹³⁴ et les organismes de défense des droits de l'enfant au niveau national¹³⁵ et international¹³⁶. Dans ce contexte, et en faisant référence aux recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU en 2021,¹³⁷ **le rapporteur réitère sa recommandation de mettre en place un nouveau système décentré 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.**

Pour le surplus, le rapporteur se permet de renvoyer aux récentes recommandations de Caritas, du LFR, de l'OKAJU, du CELPL ainsi que de l'UNICEF,¹³⁸ notamment en ce qui concerne la prise en charge des MNA par des organes spécialisés dans la protection de l'enfance et de la jeunesse, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant à tous les stades de la procédure, l'augmentation du nombre de structures d'hébergement spécialisées et adaptés pour les MNA ainsi que la mise en place de structures et programmes transitoires pour les jeunes entre 18 et 27 ans.

3. Personnes en séjour irrégulier

À titre préliminaire, le rapporteur rappelle que les ressortissants de pays tiers en situation de séjour irrégulier sont particulièrement vulnérables à l'exploitation à cause de leur situation administrative précaire et peuvent rencontrer des difficultés d'accès à la justice.

Malgré leurs droits à la protection et d'accès à la justice que toutes les victimes d'une infraction possèdent quel que soit leur statut administratif dans la pratique, les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier n'osent pas signaler les infractions commises à leur encontre, y inclus les faits d'exploitation et de traite des êtres humains, à cause de leur crainte d'être expulsés du pays. S'ils dénoncent une infraction à la police, ils peuvent être forcés de rentrer dans leur pays d'origine. Ces difficultés ont été confirmées au niveau européen et international,¹³⁹ mais également

¹³⁴ Voir notamment : Collectif Réfugiés Luxembourg, *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023*, p. 12 ; Passerell, *Recommandations*, mars 2021 et juin 2023 ; Caritas, *Revendication – Améliorer la prise en charge des mineurs non accompagnés*, novembre 2022 ; Unicef *Examen périodique universel*, octobre 2022, p.3 et Rapport « Enfants non accompagnés » précité, novembre 2023

¹³⁵ OKAJU, *Rapport thématique sur les enfants non accompagnés* précité, novembre 2023

¹³⁶ 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://docstore.ohchr.org>.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Caritas, *Revendication – Améliorer la prise en charge des mineurs non accompagnés*, novembre 2022 ; LFR, *Propositions adressées aux partis politiques en amont des élections législatives d'octobre 2023* ; OKAJU et CELPL, *L'unité de sécurité du CSEE – Rapport spécial*, mars 2022 ; Unicef, *Rapport « Enfants non accompagnés »* précité, novembre 2023

¹³⁹ University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, Nicolas Delvino, *New EU strategy acknowledges need for 'safe reporting' measures for all victims regardless of status*, 24.07.2020, disponible sur <https://www.compas.ox.ac.uk/> ; Commission européenne, *Stratégie de l'UE relative au droit des victimes (2020-2025)*, COM(2020) 258 final, 24.6.2020, p.16-17, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu>

par les acteurs de terrain au Luxembourg,¹⁴⁰ qui constatent surtout des situations d'exploitation dans le monde du travail.¹⁴¹

Ainsi, ces personnes sont souvent prêtes à accepter des conditions de travail, qui sont abusives et relèvent de l'exploitation ou même de la traite des êtres humains, parce qu'une telle situation précaire est meilleure que la pauvreté dans leurs pays d'origine à laquelle elles veulent échapper. Il s'agit surtout du secteur de la restauration, de la construction ou encore du travail domestique. Dans ce contexte, il faut aussi souligner qu'à cause de leur situation administrative précaire, ces personnes risquent également de se voir contraintes de commettre des délits ou des crimes. Le rapporteur abordera cette problématique plus en détail sous le chapitre relatif à la commission forcée de délits ou de crimes.

Par ailleurs, leur statut administratif précaire représente un facteur de risque de devenir victime d'une infraction. Ainsi, les criminels ciblent spécifiquement ces migrants et utilisent cette menace du danger d'expulsion pour décourager les dénonciations auprès des autorités.¹⁴² Il n'est d'ailleurs pas toujours facile de distinguer entre la traite des êtres humains et d'autres formes d'exploitation ou de violations du droit du travail. Cette insécurité met aussi beaucoup d'acteurs de terrain, qui sont en contact régulier avec des personnes en situation de séjour irrégulier, dans une situation où il leur est impossible de convaincre les personnes concernées de s'adresser aux autorités compétentes et de dénoncer les faits.¹⁴³ Ceci est aussi mis en avant dans le dernier rapport du GRETA.¹⁴⁴ Cette peur d'expulsion en cas de dénonciation des faits d'exploitation n'est pas du tout théorique, mais se montre souvent confirmée en réalité. Un tel cas s'est produit en 2022, où une personne s'est rendue dans un commissariat de police pour dénoncer les faits de traite dont elle était victime. La police a immédiatement informé la direction de l'Immigration qui a pris un arrêté d'expulsion contre cette personne. Cette décision n'a finalement été retirée par le ministre compétent qu'après l'intervention de l'ASTI et la médiatisation de l'affaire.¹⁴⁵

L'absence de mécanismes efficaces permettant aux victimes et témoins en situation irrégulière de signaler en toute sécurité des infractions sans être exposés aux autorités chargées de l'immigration n'est pas un problème propre au Luxembourg, mais existe dans beaucoup d'autres pays. Voilà pourquoi, dans la *Stratégie de l'UE relative au*

¹⁴⁰ Rtl.lu, Fanny Kinsch, Background am Gespréich: Christof Müller a Jessica Lopes : "Affer vu Mënschenhandel fäerte sech ze mellen", 10.12.2022, „Zu Lëtzebuerg goufen et 2019 an 2020 offiziell 23 Affer vu Mënschenhandel - d'Donkelziffer wier awer vill méi héich, sou déi 2 Invitéeën. Vill Affer géinge fäerte bei d'Police oder bei d'ITM ze goen, well si dacks ouni Openthaltsgeneemegung am Land wieren an et fir si méi schlëmm wier, fortgeschéckt ze ginn. Et kéint vill méi aktiv géint Reseau vu Mënschenhandel gekämpft ginn, wann et eng Garantie géing gi fir d'Affer, datt si net hire Pass ofgeholl kréie respektiv eng Prozedur lanciert gëtt fir si aus dem Land auszeweisen, sou d'Jessica Lopes“.

¹⁴¹ Forum, Franciska Peschel, *Augen zu vor Ausbeutung*, 3 novembre 2023

¹⁴² University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, Nicolas Delvino, *When a crime victim is an irregular migrant: "safe reporting of crime" or "leap of faith"?*, 27.11.2019, disponible sur <https://www.compas.ox.ac.uk>

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ GRETA, 3e rapport d'évaluation sur le Luxembourg, 2022, §150 : « Le ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier détecté par un inspecteur du travail est informé de ses droits en matière de rémunération ainsi que les modalités et conditions d'accès à l'assistance judiciaire gratuite. Il est ensuite placé dans un centre de rétention et peut éventuellement être renvoyé dans son pays. Par conséquent, par peur d'expulsion, les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ne dénoncent pas leurs conditions de travail abusives. »

¹⁴⁵ GRETA, 3e rapport d'évaluation sur le Luxembourg, 2022, §150

droit des victimes (2020-2025) de 2020, la Commission européenne reconnaît que ce problème existe et s'engage à évaluer les différents outils juridiques et pratiques qui existent au niveau de l'UE qui pourraient inciter la dénonciation des infractions et l'accès aux services d'aide pour les migrants victimes, indépendamment de leur statut de résident. En particulier, la Commission y prévoit d'encourager « *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* », le cas échéant en présentant des propositions législatives.

Au vu de ce qui précède, le rapporteur estime **qu'il est crucial de mettre en place une procédure permettant la dénonciation des faits d'exploitation sans crainte d'être expulsé du territoire.** Comme souligné dans la stratégie de l'UE, il est important de supprimer le lien entre la dénonciation d'une infraction et la procédure de retour. Dans ce contexte, le rapporteur invite les autorités à mener des discussions et réflexions dans ce sens, et notamment à s'inspirer d'autres pays européens.¹⁴⁶

Or, cette question de la mise en place d'une procédure de dénonciation d'infractions sécurisée est intrinsèquement liée à la question de la régularisation de ces personnes étant donné que « *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* », comme le souligne le GRETA dans son dernier rapport.¹⁴⁷ 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. La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration prévoit la possibilité d'accorder, au cas par cas, des titres de séjour d'une durée limitée à des victimes de certaines catégories d'infractions, telles que la traite des êtres humains (art. 95) ou l'exploitation par le travail dans des conditions particulièrement abusives (art. 98*bis*). Toutefois, à part la situation médiatisée décrite ci-dessus, en 2021 et 2022, aucun titre de séjour sur base de l'article 98*bis* n'a été délivré, confirmant ainsi les tendances des années précédentes. Selon les autorités, la non-application de cette disposition s'explique par les raisons suivantes : le refus des victimes de coopérer avec les autorités, la décision de classer l'affaire sans suite, la décision des victimes de quitter le territoire lorsque l'infraction a été relevée et le fait que les victimes avaient la nationalité d'un pays membre de l'UE.¹⁴⁸

Par ailleurs, 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 simple non-respect du droit du travail, n'est 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 tel titre de séjour sur base de

¹⁴⁶ Voir p.ex la pratique « free in, free out », qui a été mise en place aux Pays-Bas. (Source: University of Oxford, 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*, 03.11.2020, 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>

¹⁴⁷ GRETA, 3e rapport d'évaluation sur le Luxembourg, 2022, §150

¹⁴⁸ *Ibid.*

l'article 98*bis*. Le rapporteur invite les acteurs concernés à se concerter et à élaborer, dans les meilleurs délais, des critères clairs, transparents et cohérents permettant de déterminer dans quelles situations l'exploitation par le travail dans des conditions particulièrement abusives peut être retenue. Ceci faciliterait non seulement le travail de l'ITM et de la direction de l'Immigration, mais garantirait plus de sécurité juridique et offrirait plus de clarté aux victimes concernées.

En ce qui concerne les situations d'emploi illégal de personnes en séjour irrégulier ou en situation irrégulière, il est certes à noter positivement que la loi du 22 août 2023¹⁴⁹ augmente les montants des amendes administratives pour dissuader davantage les employeurs d'avoir recours à des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ou en situation irrégulière. Or, ces mesures se limitent à sanctionner les employeurs sans offrir des solutions aux victimes.

En conclusion, le rapporteur invite les autorités à veiller à une meilleure protection de toutes les victimes de conditions de travail abusives, peu importe leur situation administrative, qu'elles soient victimes de traite des êtres humains ou d'exploitation de manière plus générale. Il renvoie dans ce contexte aux recommandations faites dans ce sens au niveau régional,¹⁵⁰ européen¹⁵¹ et national.¹⁵² En effet, les droits à la protection et d'accès à la justice des victimes en situation irrégulière resteront théoriques aussi longtemps qu'aucune solution sûre de régularisation de leur situation administrative ne leur soit proposée. L'octroi d'un statut sécurisé et régularisé permettrait non seulement aux travailleurs migrants de mettre fin à leur situation d'abus, de défendre leurs droits fondamentaux, mais permettrait également d'améliorer le fonctionnement du système de justice pénale et de lutter contre le climat d'impunité des auteurs.

¹⁴⁹ 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, Mémorial A n°556, 28 août 2023

¹⁵⁰ GRETA, 3e rapport d'évaluation sur le Luxembourg, 2022, §150

¹⁵¹ FRA, *L'exploitation grave par le travail : la main d'œuvre provenant d'États membres de l'UE ou de pays tiers*, Résumé, mars 2016, p.10, disponible sur <https://fra.europa.eu/fr>

¹⁵² Caritas, *Revendications – Une politique d'asile, de migration et d'inclusion sociale plus coordonnée*, juin 2023, disponible sur www.caritas.lu ; ASTI, *Revendications en vue des élections législatives d'octobre 2023*, septembre 2023 et *Prise de position de l'ASTI concernant le Projet de loi 8227*, juillet 2023, disponible sur www.asti.lu

F. Traite des enfants : un phénomène aux impacts sous-estimés au Luxembourg

1. Introduction

Entre 2010 et 2022, 22 enfants victimes de la traite ont été enregistrés par la police. À noter pourtant, qu'en font partie les 10 enfants victimes de traite qui ont été enregistrés en 2021 et qui font tous partie d'un seul dossier concernant des enfants exploités à des fins de mendicité forcée. En revanche, en 2022, aucun enfant victime de traite n'a été enregistrée.

Avec un total de 370 victimes enregistrées (potentielles, présumées et identifiées) entre 2010 et 2022, les enfants victimes de traite représentent une minorité, avec à peine 5.6%.

Si on compare ces données statistiques avec les données publiées par l'Union européenne, le faible nombre des cas d'enfants victimes de la traite enregistrés au Luxembourg est particulièrement surprenant. Même si le nombre et la proportion d'enfants victimes enregistrés varient certes d'un État Membre à l'autre, il faut néanmoins souligner que de manière générale au sein de l'Union européenne, les enfants représentent depuis des années près d'un quart de l'ensemble des victimes enregistrées.¹⁵³

Comme c'est le cas pour les adultes, la traite des enfants peut revêtir différentes formes. La traite à des fins d'exploitation sexuelle, y compris la diffusion de matériel en ligne relatif à des abus sexuels d'enfants, est certes à mettre en avant, mais les enfants peuvent aussi être soumis à la traite aux fins de travail forcé, d'esclavage et de servitude domestique, à la mendicité forcée ou à des activités criminelles forcées.¹⁵⁴ D'autres formes de traite des enfants, que la Commission européenne propose d'introduire dans la refonte de la directive européenne 2011/36 sont encore la traite aux fins de mariage forcé, un phénomène que certains pays européens constatent déjà, ou encore la vente d'enfants, qui est déjà incriminé par l'article 382-1 du code pénal luxembourgeois relatif à la traite des êtres humains.¹⁵⁵

La traite des enfants peut s'effectuer aussi bien à l'intérieur du pays que par-delà les frontières. Ainsi, le plus récent rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains de l'Union européenne note que « *les citoyens de l'UE étaient représentés de manière disproportionnée parmi les enfants victimes enregistrés (85*

¹⁵³ Selon le quatrième 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.

¹⁵⁴ GRETA, Chapitre thématique du 6e Rapport Général sur les activités du GRETA : Traite des enfants, 2016, p.10

¹⁵⁵ Art. 382-1 (4) du Code pénal luxembourgeois prévoit que « [c]onstitue l'infraction de vente d'enfants 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 ».

%), dont 75 % l'étaient dans le pays de leur nationalité », alors qu'uniquement 10 % des enfants victimes étaient des ressortissants de pays tiers.¹⁵⁶

Dans ce contexte, il faut souligner qu'il est important de porter une attention particulière aux enfants les plus vulnérables. Ces enfants et adolescents sont exposés à un 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 font souvent face à une exclusion sociale et ne profitent pas d'un cadre familial sécurisant. Il s'agit évidemment des mineurs non accompagnés, surtout ceux qu'on n'arrive pas à saisir et qui restent en dehors la procédure de protection internationale¹⁵⁷. S'y ajoutent aussi les enfants pris en charge par les services de l'aide à l'enfance et surtout ceux qui vivent dans les foyers d'accueil pour enfants en détresse ou encore qui ont été placés à l'UNISEC.

Néanmoins, comme les expériences à l'étranger le montrent, le risque de traite existe non seulement pour les enfants en situation de vulnérabilité particulière, mais pour tous les enfants au Luxembourg. Il est dès lors extrêmement important pour le rapporteur de souligner que **tous les efforts investis pour prévenir et lutter contre la traite des enfants au Luxembourg doivent cibler un public aussi large que possible**, tout en incluant notamment les enfants et leurs parents, les professionnels de l'éducation formelle et non formelle, les services sociaux et de protection de l'enfance, les tuteurs et administrateurs *ad hoc* ainsi que les professionnels de la santé physique et mentale des enfants.

2. Prévention

a) Sensibilisation et éducation

Le rapporteur est convaincu que l'information et la sensibilisation dans le système de l'éducation nationale peuvent jouer un rôle clé lorsqu'il s'agit de prévenir la traite des êtres humains parmi les enfants, de décourager la future demande et de détecter les victimes potentielles. Contrairement à certains autres pays européens, où la problématique de la traite fait partie des programmes scolaires,¹⁵⁸ ceci n'est actuellement pas le cas au Luxembourg. Alors qu'avant la pandémie Covid-19, un outil était en cours de préparation afin d'aider les enseignants à présenter à leurs élèves la question de la traite, ce « *school kit* », qui était déjà en phase d'essai, n'a finalement jamais été achevé. Même si le rapporteur comprend que les travaux ont pu prendre du retard à cause de la pandémie, il encourage vivement les acteurs concernés à réinvestir leurs efforts dans la finalisation de cet outil.

Alors que **toutes les formes de la traite des êtres humains devraient être abordées dans le contexte scolaire**, une attention particulière devrait être portée à la traite à des fins d'exploitation sexuelle puisque celle-ci est une forme prédominante

¹⁵⁶ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 19.12.2022, p.7, disponible sur <https://home-affairs.ec.europa.eu>

¹⁵⁷ Pour plus de détail, voir le Chapitre J « Traite des êtres humains et Immigration, 2. Mineurs non accompagnés victimes de la traite » du présent rapport

¹⁵⁸ GRETA, *Chapitre thématique du 6e Rapport Général sur les activités du GRETA : Traite des enfants*, 2016, p.13, exemples de pays fournis dans le rapport : l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Géorgie, la République de Moldova, le Monténégro, Irlande du Nord

de la traite des enfants. 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 toute la scolarité, joue un rôle important dans la prévention. Dans ce sens, le rapporteur tient à rappeler que le Plan d'action national « santé affective et sexuelle »,¹⁵⁹ qui met l'accent sur l'éducation à la vie affective et sexuelle, est un outil important pour soutenir la lutte contre l'exploitation sexuelle, notamment en décourageant la demande de services sexuels puisque ceux-ci peuvent favoriser la traite. **Le rapporteur national invite dès lors le 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 de ce PAN.**

Etant donné que l'utilisation des nouvelles technologies est en constante augmentation et qu'UNICEF avait déjà constaté en 2017 qu'un utilisateur d'internet sur trois dans le monde était un enfant,¹⁶⁰ il est évident que **la prévention de la traite est étroitement liée à la sécurité des enfants en ligne et que toute campagne de sensibilisation doit nécessairement aussi comporter une dimension en ligne afin d'être plus efficace en joignant un public aussi large que possible.**

Au vu du rôle des nouvelles technologies dans la vie de tous les jours, il n'est pas surprenant de constater que le recrutement de victimes mineures se passe très fréquemment via internet, que ce soit par les réseaux sociaux ou des sites de rencontre. Ainsi, dans son quatrième rapport, la Commission européenne met en avant la méthode du « *lover boy* » qui est utilisée par les trafiquants pour attirer, par la séduction et manipulation, les jeunes filles et garçons vers l'exploitation sexuelle.¹⁶¹ En 2021, les autorités luxembourgeoises ont lancé une campagne de sensibilisation, avec la publication d'une brochure appelée « *nu sur le net* » afin d'informer et de sensibiliser les élèves sur les dangers en ligne, mais le focus était mis exclusivement sur le « *sexting* ». ¹⁶²

Cependant, aucune activité visant à sensibiliser les élèves spécifiquement sur les dangers de la traite n'a eu lieu jusqu'ici.

Le rapporteur insiste dès lors 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. Il 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.¹⁶³

Dans ce même contexte, le rapporteur souligne d'ailleurs 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.

¹⁵⁹ Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, Plan d'action national « santé affective et sexuelle » 2019, disponible sur <https://sante.public.lu/fr/publications>

¹⁶⁰ Unicef, *Les enfants dans un monde numérique*, décembre 2017, p. 9, disponible sur <https://www.unicef.org>

¹⁶¹ Commission européenne, *4^e rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains*, 2022, p.7

¹⁶² Pour plus d'informations, voir : <https://script.lu/fr/news/2021-01/nue-sur-le-net>

¹⁶³ Bee Secure, *Droits des enfants dans l'environnement numérique*, 21 novembre 2023, disponible sur <https://www.bee-secure.lu/>

b) Formation

Le rapporteur national est d'avis que tous les professionnels en contact avec des enfants doivent être formés en matière de traite. Les thématiques de la prostitution, de la traite et de l'exploitation sexuelle des mineurs devraient faire partie de leurs formations initiale et continue et un focus devrait être mis sur les particularités de la traite des enfants.

Comme noté par le GRETA dans son rapport thématique sur la traite des enfants, « *des mesures supplémentaires pour appliquer une approche proactive à l'identification des enfants victimes de la traite* » sont nécessaires et ceci doit inclure des formations et des outils à proposer aux personnels concernés.¹⁶⁴ Ces formations devraient attirer l'attention de ces professionnels sur les signes de traite, leur donner les moyens de détecter les enfants qui risquent de devenir victimes de la traite ou qui sont déjà victimes, mais aussi leur permettre de connaître les procédures en place et les acteurs à contacter en cas de soupçon. 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 son rapport précédent, le rapporteur s'était réjoui de 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 les secteurs de la santé et de l'éducation formelle et informelle. Le rapporteur n'a néanmoins pas reçu la liste de tous les participants aux formations sur la traite, qui est établie par le Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité, avant la finalisation du présent rapport.

En conclusion, le rapporteur national invite le gouvernement à intensifier les efforts entrepris jusqu'ici et à mettre en place de nouvelles mesures afin d'assurer la formation systématique en matière de traite de tous les professionnels en contact avec des enfants.

c) Recherches

Le rapporteur national doit constater qu'à l'heure actuelle, de manière générale, **le domaine de la traite des êtres humains, y inclus la traite des enfants, est largement inexploré par la recherche scientifique au Luxembourg.** Ceci est fort regrettable puisque la mise en place d'une recherche scientifique et indépendante devrait informer la politique du gouvernement en matière de traite et ainsi lui permettre de cibler ces ressources de manière adéquate et de développer de nouvelles initiatives.

Dans ce contexte, il échet de noter que dans son dernier rapport sur le Luxembourg, le GRETA s'était montré « *inquiet face à l'absence de toute étude spécifiquement sur*

¹⁶⁴ GRETA, Chapitre thématique du 6e Rapport Général sur les activités du GRETA : Traite des enfants, 2016, p.6, disponible sur <https://rm.coe.int>

*le phénomène de la traite au Luxembourg, malgré ses demandes répétées » et avait invité le gouvernement à « mener et soutenir la recherche sur la traite des êtres humains et les différents types d'exploitation, notamment (...) la traite des enfants, y compris des enfants des rues ».*¹⁶⁵

Cette recommandation d'investir dans la recherche revient également dans le *Trafficking in Persons Report* (TIP Report), qui fait un rapport sur la situation de la traite des êtres humains dans le monde entier, y inclus le Luxembourg, et que le Département d'État des États-Unis publie chaque année. Ainsi, dans le TIP Report de 2022, une des recommandations prioritaires adressées au gouvernement luxembourgeois était de mener des recherches sur la traite afin de créer une base de données factuelles pour informer les futures décisions politiques.¹⁶⁶

Le rapporteur national se rallie à ces revendications et invite le gouvernement à investir des ressources et moyens supplémentaires dans ce domaine important, qui est pourtant resté largement ignoré jusqu'ici.

3. Conclusion

Le rapporteur considère que les questions soulevées et les recommandations adressées au gouvernement dans ce chapitre devraient être intégrées dans la stratégie nationale et le plan d'action national sur les droits de l'enfant. Pour rappel, le plan d'action national 2022-2026 n'aborde la question de la traite des enfants que de manière ponctuelle, dans le contexte de la guerre en Ukraine, mais non pas de manière plus globale. **Le rapporteur invite le gouvernement à y remédier dans les meilleurs délais et à intégrer les mesures visant à prévenir et à lutter contre la traite des enfants lors d'une prochaine mise à jour de ce PAN.** Dans ce contexte, le rapporteur insiste d'ailleurs sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable,¹⁶⁷ que le gouvernement luxembourgeois s'est engagé à atteindre jusqu'à 2030, et en particulier les objectifs 5.2,¹⁶⁸ 8.7¹⁶⁹ et 16.2.¹⁷⁰

En conclusion, 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, tout en

¹⁶⁵ GRETA, *Rapport du troisième cycle d'évaluation de la mise en œuvre par le Luxembourg de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, 4 octobre 2022

¹⁶⁶ U.S. Department of State, *2022 Trafficking in Persons Report* : Luxembourg, disponible sur <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/luxembourg/>

¹⁶⁷ Voir : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

¹⁶⁸ Objectif de développement durable n°5.2 : « Éliminer de la vie publique et de la vie privée toutes les formes de violence faite aux femmes et aux filles, y compris la traite et l'exploitation sexuelle et d'autres types d'exploitation. »

¹⁶⁹ Objectif de développement durable n°8.7 : « Prendre des mesures immédiates et efficaces pour supprimer le travail forcé, mettre fin à l'esclavage moderne et à la traite d'êtres humains, interdire et éliminer les pires formes de travail des enfants, y compris le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats et, d'ici à 2025, mettre fin au travail des enfants sous toutes ses formes. »

¹⁷⁰ Objectif de développement durable n°16.2 : « Mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants. »

accordant une attention particulière aux enfants en situations de vulnérabilité, dont notamment les mineurs non accompagnés et les enfants se trouvant dans le système de l'aide à l'enfance. Un accent particulier devrait être mis sur la prévention, en investissant plus de ressources dans la sensibilisation, la formation et la recherche scientifique.

G. L'exploitation dans le monde du travail : un phénomène en développement et difficile à poursuivre

Alors qu'il s'agit de la deuxième forme de traite des êtres humains la plus répandue tant au niveau européen¹⁷¹ qu'au niveau national (voir la 1^{re} partie sur les statistiques), la traite à des fins d'exploitation par le travail reste encore trop souvent invisible (1). Lutter efficacement contre la traite à des fins d'exploitation par le travail nécessite à la fois une meilleure compréhension des obstacles liés à la détection des victimes (2) et une révision des sanctions encourues par les exploitateurs (3).

1. Des poursuites peu nombreuses malgré des efforts de détection renforcés

Le rapporteur note qu'en 2021 et 2022, le nombre d'affaires¹⁷² dont s'est occupé la police judiciaire en matière d'exploitation par le travail a quadruplé par rapport aux années 2019 et 2020, où il y en avait en moyenne approximativement 3 par an. Ce chiffre s'élève à 12 affaires par an entre 2021 et 2022. Il est estimé que cette croissance des chiffres pourrait être liée au fait que les autorités concernées, telles que l'ITM, ont renforcé leurs efforts de détection. Le rapporteur partage cette appréciation et salue les efforts continus de l'ITM de renforcer la détection de victimes de traite, mais 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.

Les secteurs considérés les plus à risque au niveau européen sont la construction, l'HORECA, la transformation des aliments, l'assemblage en usine, l'aide domestique, les soins de beauté, le nettoyage, le travail domestique, le transport, l'agriculture et l'horticulture ainsi que la vente en détail.¹⁷³ Au Luxembourg, l'ITM estime que les secteurs de l'HORECA et de la construction sont les secteurs les plus à risque au vu du nombre élevé de personnes ressortissantes de pays tiers en séjour irréguliers détectés. Il faut toutefois noter que les autres secteurs, tels que l'agriculture, le transport, le nettoyage et les aides domestiques font beaucoup moins l'objet de contrôles de la part de l'ITM.¹⁷⁴ Il faudrait dans ce contexte aussi tenir compte des facteurs de risque qui rendent une personne particulièrement vulnérable à l'exploitation et à la traite.¹⁷⁵

¹⁷¹ 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/>.

¹⁷² Une affaire peut concerner plusieurs auteurs et victimes.

¹⁷³ Europol, *Serious and organised crime threat assessment*, 2021, p. 72, disponible sur <https://www.europol.europa.eu/> ; OSCE, *Combating trafficking in human beings and labour exploitation in supply chains – Guidance for OSCE Procurement*, 27 octobre 2021. p. 25, disponible sur <https://www.osce.org/cthb/502383>.

¹⁷⁴ Entre 2021 et 2022 : Agriculture : 212 contrôles et 15 détections ; Construction : 14214 contrôles et 71 détections ; Transports : 341 contrôles et 6 détections ; HORECA : 847 contrôles et 92 détections ; Aides à domicile : 17 contrôles et 0 détections.

¹⁷⁵ Aux personnes en situation irrégulière s'ajoutent notamment les demandeurs de protection internationale (DPI) et réfugiés, les travailleurs saisonniers, les travailleurs intérimaires ou détachés et les travailleurs domestiques à cause de leurs situations précaires. Voir le 2^e rapport sur la traite pour plus d'informations, pp. 27 et suiv., disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

La police judiciaire luxembourgeoise quant à elle a ouvert un total de 50 affaires relatives à l'exploitation par le travail entre 2013 et 2022 : 14 dans le secteur de la construction, 18 dans le secteur de l'HORECA, 12 dans le secteur des aides domestiques, 1 dans le secteur de l'agriculture, 1 dans le secteur des transports, et 4 secteurs indéterminés.¹⁷⁶ Seulement 6 de ces 50 affaires ont fait l'objet de décisions judiciaires : 4 dans le secteur de l'HORECA¹⁷⁷ et 2 dans le secteur des aides domestiques. À ce jour, il n'y a eu aucune décision judiciaire en rapport avec les autres secteurs à risque. Cela est interpellant et permet d'affirmer que la traite à des fins d'exploitation par le travail n'est non seulement sous-détectée, mais aussi sous-réprimée au Luxembourg – en tout cas en ce qui concerne certains des secteurs à risque précités.

Au vu de ce qui précède il y a donc lieu de s'interroger sur les obstacles existants afin de prévenir les exploitations et d'anéantir la lucrativité de l'infraction de la traite.

2. Surmonter les obstacles liés à la détection des victimes d'une exploitation par le travail

Sachant que les victimes de la traite peuvent ne pas être enclines à dénoncer la traite pour des raisons très diverses, souvent liées à leur situation de vulnérabilité, il est crucial que toutes les autres personnes soient responsabilisées et outillées pour procéder à la détection. Trop souvent, des tiers qui ont eu ou pourraient avoir eu connaissance des faits de traite, ne les dénoncent pas et/ou contribuent à l'exploitation (a). Ensuite, le rapporteur rappelle aussi que des efforts considérables, basés notamment sur des changements structurels, sont nécessaires pour rendre les victimes elles-mêmes en position de dénoncer la traite (b). Enfin, les moyens à la disposition des enquêteurs sont souvent à la traîne de ceux auxquels les exploiters ont accès – il y a donc lieu de leur fournir les outils nécessaires pour faciliter la collecte de preuves et mener des enquêtes efficaces, tout en respectant les droits de la défense (c).

a) Améliorer la détection par des tiers

Selon le GRETA, « le nombre et la proportion de victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail varient considérablement d'un pays à l'autre, mais le développement de cette forme d'exploitation est observé dans tous les pays. Face à cette tendance, il est urgent d'instaurer une coopération plus étroite entre les pouvoirs publics, la société civile, les syndicats et le secteur privé ».¹⁷⁸

Alors qu'au Luxembourg la coopération entre certains acteurs tels que l'ITM, la police, le Parquet et les services d'assistance a déjà été améliorée considérablement ces dernières années, le rapporteur constate que des efforts supplémentaires sont nécessaires.

¹⁷⁶ Voir la 4^e partie ci-dessous pour plus d'informations sur l'analyse du rapporteur.

¹⁷⁷ Dans une de ces 4 affaires les auteurs ont été acquittés de l'infraction de la traite des êtres humains.

¹⁷⁸ GRETA, *Traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*, Chapitre du 7^e Rapport Général sur les activités du GRETA, pp. 5-6, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

Tout d'abord, le rapporteur estime que **certains acteurs étatiques** devront redoubler d'efforts en la matière. Le rapporteur constate que le Service national de la jeunesse (SNJ) et le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS), qui pourraient jouer un rôle important dans la détection des victimes en collaborant davantage avec les autres acteurs, n'ont pas mis en œuvre les recommandations du rapporteur.

En ce qui concerne le **SNJ** et leurs missions relatives aux **personnes au pair**, le rapporteur avait recommandé d'inclure des informations sur les risques liés à la traite des êtres humains dans les activités de sensibilisation. Il avait aussi invité le gouvernement à remédier aux lacunes détectées et à modifier la législation afin de préciser et étendre les missions du SNJ et ainsi assurer une plus grande protection pour les personnes au pair. Aucune suite n'a été réservée à ces recommandations. Le rapporteur a toutefois été informé que le SNJ est actuellement en train de procéder à une réorganisation stratégique du service ce qui permettrait de faciliter l'accès aux informations (p.ex. grâce à la restructuration du site internet et la refonte du dossier de demande d'accueil). Il procéderait également à des contrôles aléatoires auprès de familles d'accueils depuis la rentrée 2023 pour vérifier le respect des conditions légales. Alors que le rapporteur s'interrogeait dans son dernier rapport sur le rôle des agences qui facilitent la prise de contact entre au pair et famille d'accueil, il a été informé que la coopération avec l'agence LuxAuPair a été arrêtée d'un commun accord à cause d'un désintérêt des personnes au pair et des familles d'accueil. Contrairement à la recommandation du rapporteur, le SNJ n'intervient toujours pas de manière plus active dans la prise de contact, aux motifs que le ministère ayant la jeunesse dans ses attributions – également ministère de tutelle du SNJ – serait aussi chargé du retrait des approbations ou agréments. Au vu des informations reçues, le rapporteur se demande encore si le SNJ dispose d'une procédure en cas de problèmes qui lui seraient rapportés au sein d'une famille afin d'éviter que d'autres personnes au pair y soient placées. Par ailleurs, le rapporteur a été informé que le SNJ ne met pas de traducteurs à disposition des personnes au pair lors des entretiens avec celles-ci. Ceci aurait pour résultat que les personnes au pair signent des contrats, sans en comprendre le contenu, et ne connaissant dès lors pas leurs droits. S'y ajoute encore que **le SNJ ne semble toujours pas fournir systématiquement des informations sur le risque de traite aux jeunes au pair et aux familles d'accueil**. Il s'agirait, selon le SNJ, d'offrir un programme sans créer des angoisses et inquiétudes quant à la traite. Le rapporteur souligne toutefois que l'un n'exclut pas l'autre et qu'une telle approche expose les personnes au pair à un haut risque d'exploitation. **Le rapporteur exhorte les acteurs concernés à revoir leur approche actuelle** en s'inspirant notamment du modèle mis en place en France.¹⁷⁹

En ce qui concerne le **CCSS** et son rôle potentiel dans la détection des victimes de traite, notamment dans le secteur des aides-soignants, le rapporteur s'était intéressé au fait de savoir dans quelle mesure il vérifie les contrats de travail de ces personnes lorsqu'elles sont affiliées, dans le but de détecter des conditions de travail qui seraient contraires au Code du travail luxembourgeois et par là aussi de détecter des victimes potentielles de la traite. D'après les informations à disposition du rapporteur, ce contrôle ne se faisait pas étant donné que cela représenterait une charge technique

¹⁷⁹ Voir notamment la convention au pair et son annexe qui contient des informations sur la traite, disponible sur https://www.formulaires.service-public.fr/gf/cerfa_15973.do.

trop grande. Ainsi, tout portait à croire que même **des contrats abusifs ne sont pas détectés par le CCSS**, bien qu'ils devraient être signalés à l'ITM. Il s'agit d'un secteur qui se trouve toujours en quelque sorte dans l'angle mort des responsables politiques et **laisse à la fois les prestataires de soins et leurs bénéficiaires dans une position vulnérable**. 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 le CCSS et l'ITM, notamment en ce qui concerne le transfert des données par le CCSS. Ce dernier n'a pas répondu à la demande d'informations du rapporteur de sorte qu'il ne peut que réitérer ses recommandations précédentes. En ce qui concerne plus spécifiquement le travail domestique, le rapporteur réitère aussi sa recommandation adressée au gouvernement tendant à **accélérer la ratification de la Convention OIT No 189 de l'Organisation internationale du travail sur les travailleuses et travailleurs domestiques de 2011**.¹⁸⁰

Le rapporteur rappelle par ailleurs ses constats faits dans ses 2^e et 3^e rapports 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**. Le GRETA a fait les constats suivants y relatifs : « *la délégation du GRETA a rencontré des représentants de syndicats, et 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. Cela a été expliqué par le fait que le plus souvent les victimes potentielles de la traite travaillent dans des petites entreprises, où il n'y a pas de délégation syndicale, la présence de celle-ci étant obligatoire pour les entreprises avec au moins 15 salariés. Malgré ce fait, le GRETA tient à souligner que le large réseau de délégués syndicaux qui existe au Luxembourg pourrait jouer un rôle essentiel dans la prévention de la traite et la détection de ses victimes, à condition que les délégués soient formés à la traite et que la détection des cas de la traite soit inscrite dans leur mandat.* »¹⁸¹ Le rapporteur réitère aussi 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.

Le rapporteur rappelle aussi qu'il est important, de manière générale, **d'impliquer davantage les représentants d'organisations de terrain dans la lutte contre la traite**. 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,

¹⁸⁰ Organisation internationale du travail, Convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, disponible sur <https://www.ilo.org/>. Voir le 3^e rapport sur la traite, pp. 76 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant les sixième et septième rapports périodiques du Luxembourg, soumis en un seul document, 14 mars 2018, CEDAW/C/LUX/CO/6-7, points 41 (d) et 42 (d).

¹⁸¹ GRETA, *Rapport d'évaluation sur le Luxembourg*, Troisième cycle d'évaluation, p. 43, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

mais aussi et surtout les difficultés qu'ils rencontrent. Cela permettrait de rendre les victimes plus visibles.

Le **secteur privé** quant à lui joue aussi un rôle prépondérant dans la prévention, la remédiation et la réparation de la traite. 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. Les entreprises peuvent notamment 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 des chaînes de valeur mondiales des produits et services et à un devoir de diligence en matière de droits humains. Les institutions publiques ont également un rôle à jouer afin que les marchés publics encouragent la transparence et le devoir de diligence.¹⁸² Le rapporteur y reviendra dans le chapitre « entreprises et droits humains » de la 3^e partie.

Pour bien comprendre les mécanismes de la traite des êtres humains, il est nécessaire de se concentrer non seulement sur les situations qui rendent les victimes potentielles plus vulnérables à la traite, mais aussi sur les facteurs qui facilitent la tâche des trafiquants et de ceux qui participent au crime de traite, y compris les clients qui achètent les services ou les biens produits par les victimes de la traite.¹⁸³ Alors que les entreprises sont généralement mieux placées pour apprécier si leurs activités, services et produits risquent de causer ou de contribuer à des exploitations, la **population tout entière** doit aussi être responsabilisée. En effet, tout achat de services ou de produits issus d'une exploitation perpétue la lucrativité du crime 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 doit être sanctionnée. Le GRETA a ainsi 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* ». ¹⁸⁴ Cela pourrait d'ailleurs s'appliquer aussi aux personnes qui auraient raisonnablement dû avoir connaissance de cette exploitation. À titre d'exemple, les clients qui ont recours à des services de construction, de rénovation, de déménagement, de nettoyage, etc. peuvent parfois prendre connaissance de situations permettant de soupçonner des cas de traite.

Prouver qu'ils en ont eu connaissance sera certainement difficile dans la plupart des cas, mais cela « *pourrait avoir un effet normatif et sensibiliser davantage le public au problème de la traite, en plus de permettre de sanctionner l'infraction* ». ¹⁸⁵ Un tel mécanisme de responsabilisation existe en tout cas déjà en droit luxembourgeois pour les personnes qui ont recours aux services de personnes prostituées dont la

¹⁸² 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/>.

¹⁸³ OSCE, *Analysing the business model of trafficking human beings to better prevent the crime*, 2010, p. 15, disponible sur <https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/69028.pdf>.

¹⁸⁴ GRETA, *Rapport d'évaluation sur le Luxembourg*, Troisième cycle d'évaluation, p. 44, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

¹⁸⁵ GRETA, *Traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*, Chapitre du 7^e Rapport Général sur les activités du GRETA, p. 37, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

vulnérabilité est connue ou apparente¹⁸⁶ et les employeurs qui utilisent le travail ou les services d'un ressortissant de pays tiers en situation¹⁸⁷ ou séjour¹⁸⁸ irrégulier en sachant que cette personne est victime de la traite. Selon le rapport du GRETA paru en 2022, une trentaine de clients auraient été auditionnés comme suspects dans ce contexte depuis 2018, sans pour autant que cela ait abouti à des condamnations.¹⁸⁹ Selon les informations dont dispose le rapporteur, ceci serait avant tout dû à la difficulté de prouver le fait que l'auteur 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.

Il est en tout cas **crucial de décourager la demande** et un moyen de faire ceci est de **se concentrer sur ceux qui utilisent les services liés à différentes formes de traite dès lors que l'exploitation et/ou la vulnérabilité de la victime est connue par le client ou si celle-ci est apparente. Le rapporteur invite le gouvernement à intensifier ses efforts de prévention pour assurer une action plus dissuasive et à réfléchir à d'éventuelles modifications législatives.** L'article 18 (4) de la directive 2011/36/UE encourage également une telle approche. Le Parlement européen propose, dans le cadre des discussions sur la refonte de cette directive, d'élargir ce mécanisme en prévoyant que « *les États membres prennent les mesures nécessaires pour ériger en infraction pénale le fait de recourir à de tels services en sachant ou en devant raisonnablement savoir que cette personne est victime d'une telle exploitation* ». ¹⁹⁰ Le rapporteur recommande au gouvernement de soutenir la position du Parlement européen en plaidant pour un élargissement de ces mécanismes, qui doit en outre être accompagné de réflexions et de mesures supplémentaires afin de garantir que des sanctions soient prononcées.

Le rapporteur invite le gouvernement aussi à réfléchir sur la mise en place de registres publics d'entreprises ou d'employeurs accusés ou reconnus coupables de violations des droits humains (y inclus la traite), sauf s'ils ont adopté des mesures suffisantes pour prévenir de manière fiable de nouveaux cas d'exploitation.¹⁹¹ Il nous faut des systèmes fiables et efficaces permettant aux consommateurs et aux partenaires économiques des entreprises de décider en toute connaissance de cause. Dans ce même contexte, les labels de qualité avec référence

¹⁸⁶ Art. 382-6 et 382-7 du Code pénal : « *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.* »

¹⁸⁷ Article L. 574-5 (1) alinéa 4 du Code du travail.

¹⁸⁸ Article L. 572-5 alinéa 4 du Code du travail.

¹⁸⁹ GRETA, *Rapport d'évaluation sur le Luxembourg*, Troisième cycle d'évaluation, p. 44, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

¹⁹⁰ Parlement européen, *Rapport sur la proposition de directive modifiant la directive 2011/36/UE*, 10 octobre 2023, A9-0285/2023, para. 6, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/>.

¹⁹¹ Voir la recommandation de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) dans le contexte de l'exploitation par le travail : FRA, *L'exploitation grave par le travail : la main d'œuvre provenant d'États membres de l'UE ou de pays tiers*, 2015, p. 7. Voir aussi le répertoire public du Business & Human Rights Resource Centre : <https://www.business-humanrights.org/en/find-companies>. Voir aussi le 2^e rapport de la CCDH sur la traite, p. 41, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

aux droits humains devraient être développés davantage et combinés avec d'autres mesures telles que la mise en place d'une procédure de diligence raisonnable.¹⁹²

Par ailleurs, une **meilleure sensibilisation sur les démarches à effectuer lorsqu'il y a des indices de traite** s'impose. Selon les témoignages recueillis par le rapporteur, il y a p.ex. eu des situations où des propriétaires d'appartements, dans lesquels de nombreuses victimes étaient logées dans des conditions déplorables, les ont évincés des lieux, au lieu d'adopter une approche centrée sur les victimes et de contacter les autorités. Cela a fragilisé davantage la situation des victimes et les a rendues encore plus vulnérables à l'exploitation.

b) Créer un cadre sécurisant pour les victimes potentielles

Le rapporteur a dans son 3^e rapport souligné la nécessité d'un cadre légal sécurisant pour les victimes, afin que celles-ci soient en mesure de dénoncer les exploiteurs. Il est nécessaire de mieux comprendre les raisons qui peuvent faire en sorte que les victimes sont peu enclines à se manifester. L'intérêt des victimes à dénoncer les faits et à demander de l'aide peut varier selon leur situation personnelle et la forme d'exploitation. Pour certaines victimes, leur objectif initial était de gagner de l'argent et ce n'est que par la suite qu'elles sont devenues victimes de la traite. Elles doivent souvent travailler dans de très mauvaises conditions, mais elles se sont résignées à cette situation pendant un certain temps et ne veulent pas « *causer des problèmes* ». Elles préfèrent aussi parfois subir une situation d'exploitation plutôt que de risquer des conséquences de la part des autorités, si elles déposent plainte. En effet, selon la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, la plupart des victimes de violations des droits du travail et de traite des personnes, souhaitent « *obtenir les salaires impayés, conserver leur contrat de travail et pouvoir travailler dans de meilleures conditions. Cependant, dans la plupart des cas, faire appel à des mécanismes de réclamation, qu'ils soient publics ou non, équivaut à perdre son emploi et à obtenir des résultats incertains quant aux salaires impayés ou à tout autre paiement à effectuer* ». ¹⁹³

Sachant que cette forme de traite concerne souvent des personnes en situation de migration et de séjour ou de travail irrégulier, le rapporteur rappelle dès lors le **besoin d'un cadre légal clair pour protéger** toutes les personnes, qui ne sont pas nécessairement toutes des victimes de traite, mais des personnes exploitées.¹⁹⁴ Au vu de la situation précaire de ces personnes et le manque de perspective de voir leur statut régularisé, on peut conclure que beaucoup de personnes, qui pourraient être ou devenir des victimes de la traite, n'oseraient pas dénoncer ces situations par peur

¹⁹² CCDH, 2^e rapport sur la traite des êtres humains, p. 41, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹⁹³ ONU Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants, Rapport du 18 juillet 2019, A/74/189, p. 5, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

¹⁹⁴ CCDH, 3^e rapport sur la traite des êtres humains, p. 55, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

d'être expulsées.¹⁹⁵ Cette crainte a été fondée dans certains cas¹⁹⁶ et les criminels l'exploitent pour exercer une pression sur leurs victimes. Dans un témoignage recueilli par le rapporteur, les victimes ont en effet été menacées par l'exploiteur qu'elles seraient expulsées du pays.

Comme déjà souligné dans le chapitre sur les personnes en situation de séjour irrégulier, le rapporteur réitère encore une fois l'importance de la possibilité de régulariser la situation administrative des victimes, sachant qu'un statut sécurisé et régularisé permet aux travailleurs migrants de se positionner contre leur exploitation et de défendre leurs droits fondamentaux. Le GRETA a formulé les mêmes recommandations au gouvernement luxembourgeois.¹⁹⁷ En attendant des réformes plus profondes, le rapporteur rappelle sa recommandation d'utiliser les outils existants tels que l'article 98*bis* 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.¹⁹⁸ En tout état de cause, les plaintes de personnes en situation de séjour irrégulière relatives à une violation du droit du travail devront être traitées de manière confidentielle et ne pas entraîner une notification automatique aux autorités qui impliquerait le risque d'une expulsion.

Il est aussi important de dissocier **la protection et le soutien que les victimes peuvent recevoir de l'obligation de participer aux poursuites pénales** dans un délai de 90 jours, conformément aux recommandations internationales et européennes.¹⁹⁹ Les victimes de traite ont souvent besoin de plusieurs mois voire des années pour se libérer de l'influence des auteurs et pour être prêtes à témoigner. En

¹⁹⁵ GRETA, *Rapport d'évaluation sur le Luxembourg*, Troisième cycle d'évaluation, p. 43, disponible sur <https://rm.coe.int/> : « Le ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier détecté par un inspecteur du travail est informé de ses droits en matière de rémunération ainsi que les modalités et conditions d'accès à l'assistance judiciaire gratuite. Il est ensuite placé dans un centre de rétention et peut éventuellement être renvoyé dans son pays. Par conséquent, par peur d'expulsion, les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ne dénoncent pas leurs conditions de travail abusives ».

¹⁹⁶ 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). Le rapporteur n'a pas pu recevoir plus d'explications y relatives. Voir aussi le communiqué de l'ASTI, CID Fraen an Gender, CLAE, Finkapé et Time for Equality du 24 juin 2021 suite au traitement de la plainte d'une jeune brésilienne, disponible sur <https://www.asti.lu/>.

¹⁹⁷ 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. »

¹⁹⁸ CCDH, 3^e rapport sur la traite, pp. 51 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹⁹⁹ Dans son rapport, 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 », voir GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 49, disponible sur <https://rm.coe.int/>. 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>.

effet, 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 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.* »²⁰⁰

Les **informations auxquelles les victimes ont accès** sont également cruciales pour les outiller à se manifester. Trop souvent, les victimes de traite sont à la merci des informations qu'elles reçoivent de la part des exploiters qui ont recours à une attitude intimidante et/ou culpabilisante. Selon un témoignage reçu par le rapporteur, une victime a hésité de se manifester à cause des menaces de son employeur, avant d'avoir appris qu'une autre victime, qui disposait d'un titre de séjour et ne devait pas craindre d'être expulsée du pays, a déposé plainte et était encadrée par les services d'assistance. Le rapporteur souligne que des efforts supplémentaires considérables sont nécessaires pour faire en sorte que les informations sur les mesures de soutien et de protection atteignent effectivement les victimes de traite. À titre d'exemple, il peut s'agir d'impliquer des acteurs auxquels les victimes potentielles ont tendance à fréquenter et auxquels elles pourraient faire confiance (p.ex. groupes sur réseaux sociaux, associations locales représentant différentes nationalités, ONG travaillant avec immigrants etc.).

Les victimes peuvent parfois craindre qu'il n'y ait pas de **suites pénales pour les exploiters** et que ces derniers pourront continuer à exercer une pression sur les victimes et/ou leurs proches. Au vu des chiffres à la disposition du rapporteur, ces craintes sont fondées à l'heure actuelle. Le rapporteur aborde la question des sanctions sous le point 3 ci-dessous et dans la 4^e partie sur les statistiques des décisions judiciaires.

Enfin, une amélioration des chances pour **obtenir une indemnisation adaptée** peuvent aussi inciter les victimes à se manifester. Les données disponibles indiquent que les victimes n'ont que rarement recours à leur droit d'être indemnisé et même lorsqu'elles le font, elles ne reçoivent qu'une fraction infime du montant demandé et qui est complètement disproportionné par rapport aux bénéfices générés par les exploiters. Le rapporteur y reviendra plus en détail dans le chapitre sur les indemnisations des victimes dans la 3^e partie.

²⁰⁰ 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, §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/>.

c) Renforcer le recours à la qualification de traite et améliorer les outils à la disposition des enquêteurs

Le faible nombre de détections et de condamnations peut aussi s'expliquer par le fait que, comme en France, « **seules des situations extrêmes soient interprétées comme relevant de la traite** et orientées comme telles [à cause de l'imperfection de la loi]. L'infraction de traite à des fins d'exploitation économique étant difficile à appréhender par les professionnels, notamment de justice, elle tend à s'effacer au profit d'autres infractions. C'est pourquoi, il convient d'analyser pourquoi tout au long de la chaîne de l'identification à la poursuite, le recours à la qualification de traite est si peu fréquent. »²⁰¹ Au vu des statistiques à sa disposition, le rapporteur constate que seulement les affaires dans lesquelles des circonstances aggravantes ont été invoquées par le Parquet, sont portées devant les juges. Il se demande dès lors si le recours peu fréquent à la qualification de traite à des fins d'exploitation par le travail ne s'explique pas, en partie du moins, par une interprétation trop rigide des 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 magistrats d'autre part. Le rapporteur note qu'il s'avère en effet parfois difficile de distinguer entre la traite et les situations de fraude sociale voire de violations du droit du travail. Le rapporteur souligne dans ce contexte la nécessité de sensibiliser via des formations continues et de haute qualité toutes les personnes impliquées dans la détection des victimes et les poursuites des auteurs.

Il s'y ajoute d'ailleurs aussi que les enquêteurs rencontrent des **difficultés dans la collecte de preuves** permettant de porter l'affaire devant un tribunal. Souvent les techniques de recrutement, de contrôle et d'exploitation des victimes 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, tout en soulignant que cette possibilité ne résoudra pas toutes les difficultés auxquelles les enquêteurs sont confrontés. Selon les informations reçues de la part du Parquet, il y aura 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.

Enfin, le rapporteur rappelle que **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**. Le rapporteur salue tout d'abord que l'ITM continue à détecter proactivement des victimes de traite, malgré le fait qu'elle n'a toujours pas de compétence explicite en la matière. Comme le GRETA, il se félicite aussi de l'augmentation considérable du nombre d'inspecteurs du travail formés à la traite.²⁰² Le rapporteur note également que l'ITM a réalisé de nombreuses inspections

²⁰¹ 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/>.

²⁰² GRETA, *Rapport d'évaluation sur le Luxembourg*, Troisième cycle d'évaluation, paragraphe 156, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

dans certains secteurs à risque.²⁰³ Il réitère néanmoins encore une fois sa recommandation de procéder à des changements législatifs qui feront de la traite des êtres humains une compétence explicite de l'ITM pour augmenter davantage la prise de conscience en la matière et la détection de victimes dans d'autres secteurs à risque. Il y aura aussi lieu de s'interroger sur l'octroi du statut d'officier de police judiciaire à l'ITM ou, à tout le moins, sur d'autres solutions permettant d'améliorer la collecte de preuves et de réduire la charge de travail de la police.

3. Surmonter les obstacles liés aux condamnations

Les suites pénales 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.

Entre 2013 et 2022, il y a uniquement eu cinq affaires où la traite a 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. Il y a un besoin de clarification des éléments constitutifs de la traite à des fins d'exploitation par le travail qui se distingue avant tout des autres infractions par le degré de l'atteinte que les conditions de travail et d'hébergement portent à la dignité humaine. Le rapporteur aborde cette question plus en détail dans la 4^e partie sur l'analyse de la jurisprudence où il recommande de recourir davantage à des indicateurs objectifs pour déterminer si les situations portent atteinte à la dignité humaine, en se basant notamment sur la loi relative à la salubrité des logements ou la loi sur le revenu d'inclusion sociale (REVIS).

L'appréciation des éléments constitutifs de la traite ainsi que des circonstances aggravantes par les juges peuvent varier considérablement, mais d'une manière générale les peines sont plutôt clémentes. Les 8 peines d'emprisonnement prononcées en matière d'exploitation par le travail entre 2013 et 2022 ont toutes été assorties de sursis intégral. Par ailleurs, contrairement à l'exploitation sexuelle dans des cabarets, aucune fermeture d'établissement n'a été prononcée dans les affaires où des gérants ont exploité des personnes dans leurs restaurants, alors que tant l'article 382-3 du Code pénal que l'article 572-6 du Code de travail prévoient cette possibilité. Une condamnation pour traite devrait d'ailleurs être suffisante pour engendrer la perte de l'honorabilité qui est requise en matière d'autorisation d'établissement.²⁰⁴ En ce qui concerne les sanctions pécuniaires, le rapporteur a constaté que des saisies et des confiscations ont seulement été prononcées dans une affaire, visant d'autant plus uniquement deux téléphones portables.

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. Le rapporteur déplore cette situation qui alourdit le fardeau pesant sur les victimes de traite. D'une manière générale, les victimes n'introduisent

²⁰³ Entre 2021 et 2022 : p.ex. Agriculture : 212 contrôles ; Construction : 14214 contrôles ; Transports : 341 contrôles ; HORECA : 847 contrôles ; Aides à domicile : 17 contrôles.

²⁰⁴ Voir 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.

que rarement des demandes d'indemnisation et lorsqu'elles le font, elles ne reçoivent qu'une fraction minimale du montant demandé.

Le rapporteur recommande par conséquent d'adapter le cadre légal, 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 l'infraction de la traite.

H. Mendicité forcée : protéger les victimes au lieu de les punir

Le rapporteur tient à rappeler qu'il faut accorder la même importance à tous les types de traite des êtres humains. La mendicité forcée ne doit pas être négligée dans les mesures de lutte contre ce fléau.

La loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains, ayant transposé en droit luxembourgeois la directive 2011/36/UE de l'Union européenne, a introduit entre autres l'infraction de mendicité forcée comme une forme de traite. Comme le montrent les statistiques sur la traite pour les années 2016²⁰⁵, 2018²⁰⁶ et 2021²⁰⁷, le phénomène de la mendicité forcée existe aussi au Luxembourg. Cependant, le rapporteur note qu'aucune condamnation n'a eu lieu dans ce contexte.

Il est évident que la lutte contre la mendicité forcée requiert une augmentation des ressources des acteurs concernés, notamment de la police et du Parquet, et la mise en place des moyens nécessaires pour lutter efficacement contre les réseaux. Cela demande une approche multidisciplinaire renforcée entre les services en charge de la lutte contre la traite et ceux luttant contre la criminalité organisée, une formation adéquate, ainsi qu'une coopération accrue avec les pays voisins.

Dans ce contexte, le rapporteur aimerait faire référence aux récentes discussions autour de la question de l'interdiction de la mendicité à Luxembourg-ville. En effet, par le biais des modifications apportées au règlement général de police modifié du 26 mars 2001²⁰⁸ par le Conseil communal de la Ville de Luxembourg lors de sa séance du 27 mars 2023 et approuvées par le l'actuel Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, le règlement de police interdit dès lors non seulement la mendicité organisée ou en bande (art.41) mais également toute autre forme de mendicité (art.42). Bien que les responsables communaux et le gouvernement insistent pour dire qu'ils ne visent que la mendicité « agressive et/ou organisée » par ce règlement, sans même fournir de chiffres, le texte proposé interdit clairement toute forme de mendicité. Au vu de cette contradiction, le rapporteur s'interroge sur la légitimité de l'objectif poursuivi et sur ce que le gouvernement entend par « mendicité agressive et/ou organisée ». Il n'est également pas clair dans quelle mesure cette interdiction pourrait mettre fin à celle-ci.

²⁰⁵ 4 victimes présumées

²⁰⁶ 1 victime présumée

²⁰⁷ 12 victimes présumées

²⁰⁸ <https://www.vdl.lu/sites/default/files/media/document/R%C3%A8glement%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20de%20police%20modifi%C3%A9%20du%2026%20mars%202001.pdf>

En outre, à travers l'interdiction de toute forme de mendicité, la Ville de Luxembourg et le gouvernement préconisent aussi vouloir combattre la traite des êtres humains. Dans un communiqué, publié le 18 décembre 2023²⁰⁹, le rapporteur national sur la traite des êtres humains s'est montré particulièrement choqué par ce raisonnement. **S'il y a véritablement des indices de traite, il faut protéger et soutenir ces personnes et punir les auteurs et non les victimes.** Sinon le Luxembourg bafouera non seulement les droits fondamentaux des victimes de traite, mais réduira aussi à néant toute chance de collaboration avec les autorités. Comment détecter et identifier des victimes de la traite, si ces personnes, qui se trouvent dans une situation de forte vulnérabilité, sont pénalisées ? Cette approche viole le principe de non-punition des victimes de traite, consacré par le droit européen et national, et abordé plus en détail dans le chapitre sur la commission forcée d'infractions ci-dessous. Le rapporteur exhorte en tout cas le gouvernement et le parlement à impliquer les communes dans la lutte contre la traite notamment en prévoyant des formations pour les décideurs politiques et acteurs locaux afin de les sensibiliser au phénomène de la traite des êtres humains, y compris la mendicité forcée, et à la situation de vulnérabilité des victimes affectées par ce fléau.

Le rapporteur souligne par ailleurs que le fait de vouloir prouver qu'il s'agit vraiment de traite demande une enquête pénale d'envergure qui peut prendre des mois, voire des années. Il fait savoir que, très souvent, les victimes présumées de mendicité forcée n'osent pas témoigner par peur de représailles de la part des auteurs de la traite. Comme indiqué dans le chapitre sur les statistiques, les commanditaires de ces actes se trouvent dans la plupart des cas à l'étranger. Une telle enquête est également tributaire de l'entraide judiciaire avec les pays concernés. Ceci pourrait expliquer pourquoi il n'y pas eu de condamnations dans le contexte de la mendicité forcée. On peut par ailleurs se demander pourquoi les autorités, qui affichent que leur objectif est celui de lutter contre la traite des êtres humains, n'ont consulté ni le rapporteur national ni d'autres acteurs impliqués dans la lutte contre la traite avant de prendre cette mesure.

Pour ce qui est de la mendicité organisée ou « agressive » telle que formulée par les autorités²¹⁰, on peut également se poser la question si ces personnes le font de leur plein gré ou si, au contraire, il s'agit d'un réseau qui les force à le faire. Là encore, le rapporteur est d'avis qu'une pénalisation de ces victimes n'est pas une réponse adéquate.

Enfin, le rapporteur fait appel à toute personne, autorité, acteur impliqué ou non dans la lutte contre la traite, au grand public, d'utiliser un langage respectueux de la dignité humaine à l'égard des personnes concernées. Il s'agit d'adopter une approche marquée d'humanisme envers ces personnes, qu'il s'agisse de victimes d'exploitation ou de personnes vivant dans la précarité et cela malgré le fait que certains les considèrent comme « indésirables » dans notre société.

²⁰⁹ <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2023/communiqués.html>

²¹⁰ <https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultés/limitation-de-la-mendicité-et-aides-sociales>

I. La commission forcée de délits ou de crimes : une forme de traite peu connue au Luxembourg

Tandis que dans certains autres pays de l'Union européenne de plus en plus victimes qui ont été contraintes de commettre des délits ou des crimes sont détectées, il apparaît que cette forme de traite reste encore largement méconnue au Luxembourg.²¹¹ En Belgique, cette forme de traite concerne notamment les personnes (y compris des mineurs) « *en séjour illégal [qui] sont placées, contre leur gré, dans des appartements à partir desquels elles vendent tous types de drogues* »²¹² ou qui doivent commettre des vols (parfois liés à la mendicité forcée).²¹³ En France, elle affecte p.ex. souvent des enfants (vols à la terrasse des cafés et restaurants ou aux distributeurs automatiques de billets, cambriolages, arnaques à la charité, ...).²¹⁴ Aux Pays-Bas, il s'agit avant tout d'infractions liées aux stupéfiants, de vols, de la mendicité, de la fraude (« *money mules* ») et du recrutement d'autres victimes d'exploitation sexuelle.²¹⁵ Le nombre d'incidents enregistrés par la police néerlandaise est d'ailleurs en croissance depuis 2019, notamment suite à une augmentation de la prise de conscience.²¹⁶

Au Luxembourg, seulement trois affaires ont été ouvertes entre 2013 et 2022 par la police en lien avec cette forme de traite : 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 le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA ».²¹⁷ Il note toutefois qu'aucune condamnation relative à la criminalité forcée n'a été prononcée jusqu'aujourd'hui au Luxembourg.

L'absence de décisions judiciaires et d'affaires au Luxembourg peut évidemment 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. Selon le Parquet, en matière de trafic de stupéfiants, une grande difficulté

²¹¹ Voir le chapitre portant sur les affaires de la traite des êtres humains dans la 4^e partie ; le rapport de 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, sur la [France](#), pp. 11 et 69.

²¹² Charles-Éric Clesse, *La traite des êtres humains, Droit belge éclairé des législations française, luxembourgeoise et suisse*, Larcier, 2013, p. 427.

²¹³ Voir aussi Myria, *Rapport annuel 2018*, p. 26. Voir aussi leurs rapports de 2021 (p. 77), 2020 (p. 95) et 2017 (p. 80).

²¹⁴ CNCDH, *La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*, 2015, pp. 213 et 22, disponible sur <https://www.cncdh.fr/>; Hors la rue, *Mieux accompagner les mineurs contraints à commettre des délits*, disponible sur <https://www.infomie.net/>.

²¹⁵ Centrum Kinderhandel Mensenhandel, *Changing Perspectives – an exploratory study into criminal exploitation in 13 large and medium-sized Dutch municipalities*, p. 5, disponible sur <https://www.hetckm.nl/>.

²¹⁶ Ibid, p. 11 et p. 28. Voir aussi le rapport GRETA sur les [Pays-Bas](#), p. 11.

²¹⁷ Il s'agit de l'application JU-CHA à la disposition des autorités judiciaires, anciennement appelée « Chaîne pénale ». Voir Jeannot Nies, *Conférence de presse du 28 juin 2019*, disponible sur <https://justice.public.lu/>.

réside dans le fait que les revendeurs ne font guère de déclarations à la police, ni aux juges d'instructions. En général, le fait d'être fortement intimidé sans vouloir témoigner peut en effet être un indice de cette forme de traite qui implique souvent des auteurs liés à la criminalité organisée qui exercent des menaces graves contre les victimes. 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. Il en va de même en ce qui concerne les avocats des victimes potentielles. Le rapporteur note toutefois positivement dans ce contexte que la Conférence du Jeune Barreau a organisé en novembre 2022 une conférence à ce sujet visant à sensibiliser les avocats.²¹⁸ Enfin, il faudra aussi s'interroger 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.

N'étant pas en mesure d'identifier les causes exactes de l'inexistence d'affaires de ce type de traite, le rapporteur se limite ici à rappeler d'abord le principe de non-punition des victimes de traite (1) et la mise en œuvre de celui-ci au Luxembourg (2), avant d'analyser le cadre légal (3) afin de vérifier s'il y a d'éventuelles défaillances.

1. Le principe de non-punition des victimes de traite

Un problème majeur qui pourrait, d'une manière générale, expliquer la non-détection de victimes (et par conséquent l'impunité des auteurs) en lien avec la traite dans le cadre d'une commission forcée de délits ou de crimes, peut résulter d'une certaine vision que la société a des victimes : « *On ne voit pas l'individu comme victime de la traite des êtres humains mais comme un délinquant, un dealer, un voleur* ». ²¹⁹ Or, le fait de considérer les victimes comme des délinquants « *n'est pas seulement contraire aux obligations de l'État de fournir une assistance et des services aux victimes, mais cela décourage aussi les victimes de se manifester et de coopérer avec les organes responsables de l'application des lois, et va donc à l'encontre des obligations faites aux États d'enquêter et de poursuivre les trafiquants.* » ²²⁰

En introduisant l'article 71-2 alinéa 2 dans le Code pénal en 2009, le législateur luxembourgeois a clarifié que le principe de non-punition de victimes d'infractions s'applique à toutes les victimes de traite : « *N'est pas pénalement responsable la victime des infractions définies aux articles 382-1 et 382-2 qui prend part dans des activités illicites lorsqu'elle y est contrainte* ». Il en découle que même dans les cas où une personne exploitée commet un délit ou un crime au bénéfice d'un tiers, le statut de victime devrait donc prévaloir sur celui de délinquant et la victime doit être protégée en conséquence.

²¹⁸ Conférence du jeune barreau de Luxembourg, « La traite des êtres humains – protection et assistance des victimes de la traite des êtres humains »

²¹⁹ Charles-Éric Clesse, *La traite des êtres humains, Droit belge éclairé des législations française, luxembourgeoise et suisse*, Larcier, 2013, p. 430.

²²⁰ GRETA, *Rapport d'évaluation du Luxembourg*, 3^e cycle d'évaluation, 2022, p. 29, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

Ce principe gagne de plus en plus d'importance et de reconnaissance au niveau européen. D'une part, l'article 8 de la directive 2011/36/UE dispose que les États membres doivent faire en sorte que les autorités ne poursuivent pas les « *victimes de la traite des êtres humains et [ne leur infligent pas] de sanctions pour avoir pris part à des activités criminelles auxquelles elles ont été contraintes en conséquence directe du fait d'avoir [été victime de l'infraction de traite]* ». L'article 2-2 précise qu'une victime en situation de vulnérabilité « *n'a pas d'autre choix véritable ou acceptable que de se soumettre à cet abus* ».

D'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme (« CourEDH ») s'est elle aussi déjà prononcée à plusieurs reprises sur ce principe et a condamné les pays qui ne l'ont pas respecté. Il s'agissait dans ces cas d'une violation des obligations positives découlant de l'article 4 de la CEDH relatif à l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé. L'article 26 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite, auquel s'est référé la CourEDH, dispose que les États doivent prévoir la possibilité de ne pas sanctionner les victimes de traite pour des activités criminelles auxquelles elles ont pris part sous la contrainte.²²¹ Dans l'arrêt V.C.L. et A.N. contre le Royaume-Uni de 2021, la CourEDH a ainsi retenu que « *[d]ès lors qu'une personne qualifiée a procédé à un examen de la question de la traite, toute décision ultérieure relative aux poursuites doit en tenir compte. S'il n'est pas nécessairement lié par les conclusions de cet examen, le procureur doit, pour s'en écarter, avancer des raisons claires et compatibles avec la définition de la traite énoncée dans le Protocole de Palerme et la Convention anti-traite* ».²²²

Dans ce même contexte, la CourEDH a souligné qu'une « *détection précoce de la situation est primordiale pour le respect, dans le cadre des poursuites engagées contre la victime avérée ou potentielle de traite, des libertés garanties par l'article 4. Il s'ensuit que, dès lors que les autorités ont connaissance, ou devraient avoir connaissance, de circonstances donnant raisonnablement à penser qu'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale a peut-être été soumise à la traite ou à l'exploitation, elles doivent veiller à ce que sa situation soit évaluée promptement par des personnes formées et qualifiées pour prendre en charge les victimes de la traite. Aux fins de cette évaluation, ces personnes doivent se fonder sur les critères énoncés dans le Protocole de Palerme et dans la Convention anti-traite (...), et tenir particulièrement compte de ce que, dans le cas d'un enfant, il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu menace de recours à la force et/ou à la contrainte.* »²²³

Ces principes doivent donc impérativement être mis en œuvre au niveau national par les autorités.

2. L'application du principe de non-punition par les autorités nationales

Selon le rapport du GRETA, une fois qu'une personne est identifiée comme victime de la traite, le Parquet classe les affaires liées dans lesquelles elle est en infraction

²²¹ Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, disponible sur <https://rm.coe.int/1680083731>.

²²² CourEDH, *Affaire V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni*, 16 février 2021, point 162, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

²²³ *Ibid*, point 160.

avec la loi. Toutefois, lorsque la traite n'est finalement 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* ». ²²⁴ Le GRETA estime donc que les « *autorités luxembourgeoises devraient continuer à prendre des mesures pour garantir la mise en œuvre, dans la pratique, du principe de non-sanction, notamment en dispensant des formations aux policiers, aux procureurs et aux juges* ».

Le rapporteur ne dispose pas d'informations suffisantes sur la question de savoir si et comment les autorités luxembourgeoises tiennent compte du principe de non-sanction à l'heure actuelle. Le rapporteur a toutefois l'impression qu'il y a un manque de sensibilisation et une certaine réticence pour faire des efforts supplémentaires dans ce sens, par crainte que ce principe soit invoqué trop souvent pour échapper à des poursuites pénales. L'analyse de la jurisprudence en matière de traite et de certains développements récents relatifs à l'interdiction de la mendicité dans la ville de Luxembourg ²²⁵ confirme également la pertinence des recommandations du GRETA. ²²⁶ Le rapporteur recommande donc **d'analyser et de remédier aux causes de la non-détection de victimes de criminalité forcée et à redoubler d'efforts de sensibilisation en la matière en impliquant tous les acteurs concernés (p.ex. juges, police, parquets, société civile, avocats)**.

Le rapporteur est dans ce contexte particulièrement préoccupé par les **décisions de certaines autorités communales visant à pénaliser toute forme de mendicité**. Il résulte de tout ce qui précède que cela est en contradiction avec le principe de non-punition des victimes de la traite. Le rapporteur renvoie au chapitre sur l'exploitation de la mendicité où il s'est prononcé plus en détail sur l'approche problématique des autorités communales de la Ville de Luxembourg et du Ministre de l'Intérieur.

Le rapporteur a aussi pu constater dans certains jugements 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 prostituent 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 généralement 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 les conditions sont réunies pour appliquer le principe de non-punition, le rapporteur estime qu'il n'est pas toujours clair dans quelle mesure et avec quelle rigueur cette appréciation a été faite. **La question de l'applicabilité de l'article 71-2 alinéa 2**

²²⁴ GRETA, *Rapport d'évaluation du Luxembourg*, 3^e cycle d'évaluation, 2022, p. 30, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

²²⁵ Voir notamment le communiqué de la CCDH du 18 décembre 2023, *L'interdiction de la mendicité, une violation des droits humains des plus vulnérables*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²²⁶ Pour plus d'informations, voir notamment OSCE, *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking*, 2013, disponible sur <https://www.osce.org/>.

relatif au principe de non-punition des victimes de traite n'a, jusqu'à présent, jamais été abordée dans les jugements.²²⁷ Dans certaines affaires, les juges ont écarté explicitement l'article 71-2 alinéa 1 du Code pénal, prévoyant une autre forme d'irresponsabilité, à savoir celle en cas d'agissement sous l'empire d'une force à laquelle on ne peut pas résister.²²⁸ L'arrêt n°172/2015 du 6 mai 2015 permet d'illustrer le raisonnement des magistrats dans ce dernier cas de figure : « *Le fait de recevoir des coups [de son partenaire], avec lequel elle vit en couple, ne constitue pas une menace irrésistible au sens de l'article 71-2 [alinéa 1] du code pénal* ». ²²⁹ 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 que le rapporteur n'a pas accès aux mêmes informations que les juges et ne veut pas se substituer à ces derniers, il déplore ce genre de raisonnement, qui apparaît aussi dans d'autres décisions en la matière,²³⁰ et qui lui paraît fort problématique d'un point de vue sociétal, psychologique et juridique. En tout état de cause, il est regrettable que l'alinéa 2 de l'article 71-2 n'ait pas été invoqué et analysé étant donné que celui-ci semble être moins exigeant que l'alinéa 1^{er}. Or, il paraît que si ni les prévenus ou leurs avocats, ni la police, ni le Parquet n'invoquent l'applicabilité du principe de non-punition en matière de traite, les juges ne le feront pas non plus. Cela illustre une fois de plus l'importance de la sensibilisation de tous ces acteurs.

Dans une autre affaire récente, la co-auteure et partenaire de l'auteur masculin, s'est prostituée et son partenaire était son proxénète.²³¹ Elle a, à un moment donné de l'enquête, allégué avoir été menacée par son partenaire avant de retirer ces allégations lors de l'audience en expliquant qu'elle ne voulait que sortir de la détention provisoire. Dans le jugement, les juges ont néanmoins admis qu'elle se trouvait dans une situation précaire pour se livrer elle-même à la prostitution pour le compte de l'auteur et en ont tenu compte dans l'appréciation de la peine, sans pour autant considérer si elle était éventuellement elle-même victime de traite. Le rapporteur rappelle que certains autres juges estiment 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.²³² Souvent, la précarité des auteures est seulement considérée comme circonstance atténuante lorsque les juges déterminent les sanctions.

Alors que le présent rapport porte sur les années 2021 et 2022, il y a lieu de mentionner également le jugement n°1990/2023 du 19 octobre 2023 rendu par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Dans cette affaire, la prévenue a été

²²⁷ Pour rappel, l'article 71-2 alinéa 2 du Code pénal dispose ce qui suit : « *N'est pas pénalement responsable la victime des infractions définies aux articles 382-1 et 382-2 qui prend part dans des activités illicites lorsqu'elle y est contrainte* ».

²²⁸ Article 71-2 alinéa 1 du Code pénal : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui a agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister.* »

²²⁹ Cour d'appel, arrêt n°172/15 X du 6 mai 2015, p. 22.

²³⁰ Voir p.ex. aussi l'arrêt n°425/16 V du 12 juillet 2016.

²³¹ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, n°1074/2022 du 31 mars 2022.

²³² Tribunal d'arrondissement de Diekirch, jugement 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]* ».

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* ». ²³³ Elle a été condamnée à 18 mois de prison dont 12 mois ont été assortis d'un sursis. L'article 71-2 précité relatif à l'irresponsabilité pénale des victimes de traite n'a pas été pris en compte par les juges.

Le rapporteur rappelle encore une fois qu'il ne lui appartient pas de juger si telle ou telle personne aurait dû être jugée de manière différente alors que cette tâche incombe exclusivement aux juges. Néanmoins, au vu de tout ce qui précède, il s'avère important de revoir l'application du principe de non-punition en pratique. À l'instar de la CNCDH française, le rapporteur recommande notamment la **diffusion d'instructions générales « appelant les parquets à relever la contrainte physique et/ou morale et à ne pas poursuivre les victimes pour lesquelles cette cause d'irresponsabilité pénale peut jouer »**. ²³⁴ Il rappelle que les indicateurs typiques peuvent inclure des victimes fortement intimidées qui refusent de témoigner. En ce qui concerne plus particulièrement les mineurs, il estime p.ex. que « *la répétition de commission d'infractions, le refus de donner ses empreintes digitales ou le fait de se déclarer toujours d'âge inférieur à treize ans sont autant d'indices qui devraient amener à envisager une situation d'exploitation* ». ²³⁵

Comme l'a rappelé la CourEDH, une application correcte du principe de non-punition des victimes de traite exige aussi une détection précoce qui, à son tour, nécessite un cadre légal qui permet de les reconnaître comme telles. L'encadrement légal des éléments constitutifs de cette forme de traite jouent donc un rôle important pour la détection et la protection des victimes.

3. Les éléments constitutifs selon le droit national

Le Code pénal luxembourgeois punit, depuis 2009, 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 faire commettre par cette personne un crime ou un délit, contre son gré. L'élément matériel ne soulève pas de questions particulières alors qu'il est identique à celui des autres formes de traite. ²³⁶ L'élément moral, c'est-à-dire l'intention des auteurs d'exploiter la victime, nécessite en revanche une analyse plus détaillée.

Tout d'abord, afin de pouvoir être considérée comme une forme de traite, l'infraction envisagée doit constituer un crime ou un délit. Vouloir contraindre une personne à commettre une contravention ne constitue donc pas un motif de traite au sens de

²³³ 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.

²³⁴ CNCDH, *La lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*, 2015, p. 73, disponible sur <https://www.cncdh.fr/>.

²³⁵ *Ibid*, p. 222.

²³⁶ Pour plus d'informations y relatives, voir la 4^e partie sur l'analyse juridique des éléments constitutifs.

l'article 382-1 (1) 5) du Code pénal. Le rapporteur souligne toutefois que l'article 71-2 alinéa 2 qui prévoit l'irresponsabilité pénale vise toutes les activités illicites auxquelles les victimes de traite ont été contraintes, couvrant donc en principe aussi les contraventions.

Ensuite, la victime doit devoir agir « *contre son gré* ». Cette exigence, prévue à l'article 382-1 (1) 5) du Code pénal, paraît en contradiction avec l'article 382-2 (3) du Code pénal qui prévoit que « *[l]e consentement d'une victime de la traite des êtres humains n'exonère pas l'auteur ou le complice de la responsabilité pénale dans l'un des cas d'infraction ou de tentative d'infraction visés aux articles 382-1 et 382-2* ». ²³⁷ Il s'y ajoute qu'au Luxembourg, les moyens par lesquels les auteurs de traite ont obtenu le contrôle sur les victimes ne font pas partie des éléments constitutifs mais sont considérés comme des circonstances aggravantes. À titre d'exemple, le fait de recourir à la « *menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie* » constitue une circonstance aggravante de toute forme de traite, y compris celle de faire commettre par une personne un crime ou un délit contre son gré. En principe, un même fait ne peut être retenu comme circonstance aggravante et comme élément constitutif d'une infraction. ²³⁸ Il s'avère donc difficile de déterminer le sens et la portée de la notion « *contre son gré* ».

Alors que les travaux préparatoires de la loi ne fournissent pas d'explications spécifiques y relatives, les auteurs ont expliqué qu'il s'agirait notamment de l'hypothèse « *où une victime contrainte de se prostituer, est forcée de recruter de nouvelles prostituées, ou encore l'hypothèse où une personne est contrainte de commettre un acte terroriste.* » ²³⁹ Le législateur avait estimé que les victimes sous l'emprise des trafiquants « *n'ont plus le libre choix et qu'une quelconque opposition pourrait les exposer à un mal bien plus grave et certes inévitable.* » ²⁴⁰ Il s'y ajoute que l'alinéa 2 de l'article 71-2 du Code pénal précité précise qu'une victime de traite « *qui prend part dans des activités illicites lorsqu'elle y est contrainte* » n'est pas pénalement responsable. ²⁴¹

La loi luxembourgeoise semble donc exiger du Parquet de devoir prouver qu'il y ait eu une forme de contrainte, c'est-à-dire que le consentement de la personne n'était pas complètement libre. Cette tâche n'est d'une manière générale pas facile et est rendue encore plus complexe par les particularités de la législation luxembourgeoise en matière de traite.

²³⁷ Voir dans ce contexte aussi le paragraphe 4: « *Le consentement d'une victime de la traite des êtres humains ne saurait pareillement constituer dans l'un des cas d'infraction ou de tentative d'infraction visés aux articles 382-1 et 382-2 une circonstance atténuante.* »

²³⁸ Selon la doctrine belge, le fait d'être en situation particulièrement vulnérable ne peut pas constituer un indice de contrainte permettant de conclure que la victime a dû agir contre son gré car il constitue une circonstance aggravante. Voir Charles-Éric Clesse, *La traite des êtres humains, Droit belge éclairé des législations française, luxembourgeoise et suisse*, Larcier, 2023, p. 453.

²³⁹ Projet de loi n°5860, p. 7, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>. Voir aussi l'avis du Conseil d'État du 16 octobre 2008 y relatif, pp. 3-4, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

²⁴⁰ *Ibid*, p. 11.

²⁴¹ Le degré de contrainte en matière de traite diffère dès lors de celui exigé à l'alinéa 1er de l'article 71-2 du Code pénal : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui a agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister* ».

Le rapporteur estime donc que **la législation actuelle est source d'insécurité juridique qui rend la détection et la protection des victimes de traite contraintes à commettre un délit ou un crime plus difficile. En attendant une adaptation de la loi, il exhorte les acteurs concernés à adopter une interprétation qui est en phase avec le droit européen.** En effet, étant donné que le droit national doit être interprété conformément au droit de l'UE, il y a lieu de se référer à la directive 2011/36/UE. Selon cette dernière, le consentement d'une victime, y compris en cas d'exploitation d'activités criminelles, est indifférent s'il y a eu menace de recours ou recours à la force ou d'autres formes de contrainte, enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou offre ou acceptation de paiements ou d'avantages.²⁴² Lorsqu'il s'agit d'un mineur, il n'est même pas nécessaire qu'il y ait eu une forme de contrainte. La CourEDH a récemment eu l'occasion de confirmer ces principes.²⁴³

La « contrainte » à prouver par le Parquet devrait donc être basée sur les moyens de contrôle cités par la directive de l'UE²⁴⁴ qui constituent des circonstances aggravantes en droit luxembourgeois. La présence de menaces de recours ou de recours à la force (ou d'autres formes de contrainte), d'enlèvement, de fraude, de tromperie, d'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ainsi que d'offres ou d'acceptations de paiements ou d'avantages, devraient donc permettre de prouver que la victime a dû commettre l'infraction contre son gré. En cas de mineurs qui sont hébergés, recrutés, accueillis ou transportés en vue de la commission de crimes ou de délits, l'existence ou non d'une forme de contrainte devrait être indifférente. En tout état de cause, une interprétation trop restrictive de la « contrainte » à laquelle sont exposées les victimes de traite violerait le droit de l'UE et le droit européen, tout particulièrement le principe de non-punition des victimes de traite des êtres humains.

²⁴² Article 2 de la directive, paragraphes 1, 2, 3 et 4. Voir, dans ce même sens, Charles-Éric Clesse, *La traite des êtres humains, Droit belge éclairé des législations française, luxembourgeoise et suisse*, Larcier, 2023, p. 453.

²⁴³ CourEDH, *Affaire V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni*, 16 février 2021, point 160, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

²⁴⁴ Menace de recours ou recours à la force ou d'autres formes de contrainte, enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou offre ou acceptation de paiements ou d'avantages.

J. « Follow the money » : l'approche financière de la lutte contre la traite des êtres humains

1. Introduction

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.**²⁴⁵ 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.²⁴⁶ En outre, la traite des êtres humains est l'une des formes de criminalité internationale qui connaît la croissance la plus rapide.²⁴⁷

La traite des êtres humains est, à la base, un crime à motivation financière.²⁴⁸ Les criminels considèrent les activités de traite des êtres humains comme étant à faible risque et à forte récompense (*low risk- high reward crime*). Il est dès lors évident **qu'afin de briser le modèle économique criminel de la traite des êtres humains, 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 inévitable.**

Les enquêtes financières liées à la traite des êtres humains constituent un outil essentiel non seulement pour détecter les trafiquants et démanteler les réseaux criminels, mais aussi pour aider à identifier des victimes de la traite. Elles peuvent également servir à corroborer le témoignage de la victime et fournir des informations supplémentaires quant à la portée des activités criminelles des trafiquants. Par ailleurs, l'intégration des enquêtes financières et des saisies et confiscations dans le système de lutte contre la traite et de justice pénale de manière rigoureuse et cohérente peut contrecarrer l'impunité des trafiquants en compromettant la rentabilité de ce crime et ainsi remplir une fonction dissuasive et préventive. Finalement, les saisies des avoirs criminels peuvent servir à indemniser les victimes et dès lors contribuer à leur autonomisation. (Voir dans ce contexte : Chapitre relatif aux indemnisations des victimes)

L'importance de l'analyse financière et des enquêtes financières est dès lors régulièrement soulignée au niveau européen,²⁴⁹ régional²⁵⁰ et international²⁵¹.

²⁴⁵ OIT, *Estimations mondiales de l'esclavage moderne: travail forcé et mariage forcé - Résumé analytique*, 12 septembre 2022, disponible sur <https://www.ilo.org>; OIT, *ILO says forced labour generates annual profits of US\$ 150 billion*, 2014, disponible sur <https://www.ilo.org>

²⁴⁶ Financial Action Task Force (FATF), *Financial Flows from Human Trafficking*, juillet 2018, §1

²⁴⁷ *Ibid.*, §37

²⁴⁸ UNODC, *Human trafficking: organized crime and the multibillion dollar sale of people*, 2012, disponible sur <https://www.unodc.org>

²⁴⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021-2025, COM(2021) 171 final, 2021 ; Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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, COM/2022/732 final, 19.12.2022

²⁵⁰ GRETA, Neuvième rapport général sur les activités du GRETA, 2019, page 64.

²⁵¹ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), DECISION No 557 Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains, 2003 ; OSCE, *Following the Money*:

Ainsi, par exemple, la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021-2025²⁵² souligne que « (...) les États membres sont encouragés à utiliser les outils et approches définis pour la priorité de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée pour la période 2021-2025 consistant à éliminer les profits générés par la criminalité organisée et à prévenir l'infiltration de l'économie légale et de la société. Cela inclut le recours systématique aux enquêtes financières lors des enquêtes des services répressifs ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre robuste pour détecter, saisir et confisquer les avoirs d'origine criminelle. En outre, les avoirs recouverts peuvent servir à indemniser et à aider les victimes (...) ». L'intégration des enquêtes financières dans la lutte contre la traite des êtres humains peut intervenir à deux niveaux. Dans un premier temps, on se trouve à un niveau préventif où il s'agit d'analyser les flux financiers pour prévenir les opérations de blanchiment d'argent liés à la traite, ce qui peut permettre de détecter des réseaux de criminalité organisée. Dans un deuxième temps, à un niveau répressif, il s'agit d'avoir recours à des enquêtes financières dans les affaires de traite en vue du dépistage, du gel, de la saisie et confiscation des avoirs issus du crime.

Le présent chapitre vise à brièvement présenter ces deux aspects de l'approche financière de la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi qu'à aborder les principaux obstacles dans ce domaine et finalement à faire des recommandations afin d'améliorer l'efficacité des efforts de lutte contre le blanchiment d'argent provenant de la traite des êtres humains. Il n'entrera néanmoins pas dans les détails de cette matière complexe, puisque ceci dépasse le cadre de ce rapport.

2. Volet préventif : Analyse des flux financiers et détection des cas de traite

Si la traite génère d'énormes profits globalement, à un moment donné ces derniers sont susceptibles d'être « recyclés », via le blanchiment. Les trafiquants essaient ainsi à remettre des capitaux provenant de l'infraction de la traite des êtres humains dans le circuit légal.

Le volet préventif vise à analyser des flux financiers en vue de prévenir dans la mesure du possible l'infiltration de l'économie légale via le blanchiment d'argent. Dans ce cadre, le législateur luxembourgeois a mis en place une série d'obligations pour les différents acteurs du monde financier et économique. Ainsi, la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme énumère en détail les obligations des professionnels en matière de lutte anti-blanchiment. C'est aussi dans ce cadre que s'inscrit le rôle de la Cellule de renseignement financier au Luxembourg.

Compendium of Resources and Step-by-step Guide to Financial Investigations Into Trafficking in Human Beings, 2019

²⁵² Commission européenne, Stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains, 2021-2025

a) Le rôle de la Cellule de renseignement financier

La Cellule de renseignement financier (CRF), a été instituée sous la surveillance administrative du procureur général d'État, mais est opérationnellement indépendante et autonome, tel que prescrit par l'article 74-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Ses missions sont inscrites aux articles 74-2 à 74-7 de cette même loi.

Ainsi, la CRF est l'autorité nationale, qui a pour mission de recevoir et d'analyser les déclarations d'opérations suspectes et les autres informations concernant des faits suspects susceptibles de relever du blanchiment, des infractions sous-jacentes associées ou du financement du terrorisme.²⁵³

La coopération entre la CRF et les parquets de Luxembourg et de Diekirch est prévue par les articles 74-2 et 74-4 de la loi sur l'organisation judiciaire et comprend deux aspects : la dissémination spontanée d'informations aux parquets (art. 74-2)²⁵⁴ et la réponse à des demandes d'informations reçues des parquets (art. 74-4).²⁵⁵

Pour ce qui est de la dissémination d'informations, celle-ci est faite de manière sélective après qu'une première analyse a été réalisée par la CRF afin de permettre aux parquets de se concentrer sur les informations pertinentes.

Dans son récent rapport sur le Luxembourg, le Groupe d'action financière (GAFI)²⁵⁶ note que la Cellule de renseignement représente un partenaire clé pour les autorités répressives, mais regrette de constater que le manque de personnel et le rôle de plus en plus complexe que la CRF doit jouer dans ce domaine suscitent des inquiétudes quant à sa capacité à continuer à remplir efficacement ses diverses fonctions à l'avenir.²⁵⁷

b) Le rôle des professionnels du secteur financier et des autorités de contrôle

La liste des différentes entités devant faire des déclarations à la CRF est longue et inclut non seulement les professionnels soumis à la loi du 12 novembre 2004 relative

²⁵³ Art. 74-2 (1) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

²⁵⁴ Art. 74-2 (2) « La CRF a également pour mission de disséminer, spontanément et sur demande, aux autorités judiciaires et aux administrations compétentes en matière de lutte contre le blanchiment, les infractions sous-jacentes associées et contre le financement du terrorisme, le résultat de ses analyses ainsi que toute autre information pertinente, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de suspecter un blanchiment, une infraction sous-jacente associée ou un financement du terrorisme.

Dans la mesure du possible, la dissémination spontanée des informations est faite de manière sélective, de façon à permettre aux services et autorités récipiendaires de se concentrer sur les cas et informations pertinents pour l'accomplissement de leurs missions respectives. »

²⁵⁵ Art. 74-4 (1) « La CRF donne suite aux demandes motivées d'informations faites par les autorités judiciaires et les administrations compétentes en matière de lutte contre le blanchiment, les infractions sous-jacentes associées et contre le financement du terrorisme ».

²⁵⁶ Le Groupe d'action financière (GAFI) est l'organisme mondial de surveillance du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Il définit des normes internationales visant à prévenir ces activités illégales et les dommages qu'elles causent à la société

²⁵⁷ GAFI, Rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg dans le cadre du 4e cycle d'évaluations mutuelles, septembre 2023, disponible sur : <https://mj.gouvernement.lu/>

à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme,²⁵⁸ tels que les établissements de crédit et professionnels du secteur financier, mais aussi les autorités étatiques, les autorités de contrôle (p.ex. la Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF) et le Commissariat aux assurances) et les organismes d'autorégulation (p.ex. la Chambre des notaires, les Ordres des avocats et la Chambre des huissiers). Le dépôt de déclarations se fait entièrement de façon électronique.

La proximité entre la traite des êtres humains et le blanchiment d'argent signifie que les institutions financières et les autres acteurs du secteur financier peuvent jouer un rôle essentiel dans la lutte contre la traite, notamment en détectant les tentatives des trafiquants de blanchir les produits de leur crime. Les enquêtes financières, le cas échéant lancées pour donner suite à des signalements par ces acteurs du monde financier, peuvent mettre à sec financièrement les réseaux criminels et identifier les responsables. Cela permet de neutraliser les réseaux détectés et de dissuader en même temps d'autres personnes de commettre ce crime, réduisant ainsi d'une manière générale le risque de devenir victime de traite.

Alors que les professionnels du secteur financier, tels que les banques traditionnelles ou bureaux de change, ont en règle générale des connaissances, plus ou moins étendues, des risques de blanchiment de capitaux liés spécifiquement à la traite des êtres humains, ils peuvent néanmoins tous certes profiter d'informations et de formations supplémentaires en la matière. Au niveau international, de nombreux guides avec des indicateurs, aussi bien plus généraux que plus spécifiques pour différentes formes de traite, existent pour les aider à détecter des cas potentiels de traite. Il y a ainsi lieu de mentionner, comme exemple, le guide intitulé "*Following the Money: Compendium of Resources and Step-by-step Guide to Financial Investigations Into Trafficking in Human Beings*", publié en 2019 par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Dans ce même contexte, le rapporteur estime important de sensibiliser aussi les autres professionnels (p.ex. experts financiers et fiscaux, comptables, notaires, avocats), auxquels des réseaux criminels peuvent avoir recours dans le cadre de leurs activités de blanchiment, à la problématique de la traite des êtres humains.

c) Quelques chiffres

Pour les années 2021 et 2022, le rapport annuel de la CRF indique que celle-ci a analysé annuellement quelque 50.000 déclarations reçues de professionnels soumis à la loi de 2004. Il faut souligner que les experts de la CRF se sont concentrés « *sur les affaires qui présentent les risques les plus importants et qui souvent exigent les analyses les plus pointues* ». ²⁵⁹

La CRF note néanmoins que ce chiffre est à relativiser, étant donné que les déclarations reçues portent souvent sur des infractions primaires commises à

²⁵⁸ Loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

²⁵⁹ Cellule de renseignement financier, Rapport annuel 2021 et 2022, juillet 2023, p.5, disponible sur <https://justice.public.lu>

l'étranger. Il s'agit souvent de prestataires en ligne, qui ont leur siège social au Luxembourg, mais dont les activités sont exercées hors le territoire luxembourgeois. Voilà pourquoi, « *l'analyse de ces déclarations révèle des infractions primaires commises sur Internet à partir d'autres pays, sans qu'un lien avec le Luxembourg ne puisse être identifié* ». ²⁶⁰ Le rapporteur rappelle toutefois que même si les infractions commises se manifestent à l'étranger, l'État luxembourgeois a l'obligation de faire en sorte que les entreprises sous sa juridiction, qui causent ou contribuent à celles-ci, ont la responsabilité de les prévenir, mitiger et réparer. Il renvoie dans ce contexte aux Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE sur les entreprises et les droits humains et au chapitre y dédié où il développera ces aspects plus en détail.

En ce qui concerne les banques, le nombre total des déclarations reçues étaient de 2.567 en 2021 et 3.198 en 2022. Or, en analysant les catégories d'infractions primaires déclarées par les banques, on constate que les 5 catégories majeures sont la fraude, les infractions fiscales pénales, le blanchiment, le faux et « autres ». Le nombre de déclarations pour l'infraction « traite des êtres humains et trafic illicite de migrants » se trouve en dernier rang avec uniquement 1 déclaration en 2021 et 1 en 2022.

Par contre, pour le secteur d'investissement ainsi que pour les prestataires de services (avocats, comptables, huissiers de justice, notaires, réviseurs d'entreprises etc.) la traite des êtres humains ne figure pas du tout sur la liste des infractions primaires à la base des dénonciations faites.

À côté des déclarations spontanées reçues en application de l'article 5 (1) a) de la loi de 2004, la CRF peut demander des informations aux professionnels concernés. Dans le rapport d'activités de 2021 et 2022 de la CRF, la traite des êtres humains figure parmi les infractions primaires concernées par ces demandes d'informations. En 2021, il s'agissait de 10 demandes et en 2022 de 9 demandes d'informations. ²⁶¹

En ce qui concerne la coopération au niveau international, il échet de mentionner que la CRF est membre du groupe Egmont des Cellules de renseignement financier, un réseau international d'intelligence financière visant à améliorer la coopération dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. ²⁶²

Au niveau européen, la CRF coopère activement avec Europol, que ce soit au niveau stratégique, qu'opérationnel. Un des domaines d'échange entre la CRF et Europol concerne effectivement le domaine de la traite des êtres humains. ²⁶³

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que la traite des êtres humains figure parmi les infractions primaires les plus concernées par les échanges avec Europol en 2021 et 2022 (6% du nombre total d'échanges). ²⁶⁴

Ces quelques chiffres du dernier rapport annuel de la CRF illustrent que le blanchiment d'argent provenant de la traite des êtres humains est devenu un sujet,

²⁶⁰ *Ibid.*, p.51

²⁶¹ *Ibid.*, p.14

²⁶² <https://egmontgroup.org/>

²⁶³ En 2021 et 2022, la CRF a participé à des réunions de coordination avec Europol sur la traite des êtres humains en juillet 2021, février 2022 et avril 2022 et à une réunion d'EMPACT sur la traite des êtres humains en mai 2022 (CRF, Rapport annuel 2021 et 2022, p.56)

²⁶⁴ Cellule de renseignement financier, Rapport annuel 2021 et 2022, p.22

qui n'est certes plus ignoré par le monde financier, mais qui ne joue toujours qu'un rôle accessoire en ce qui concerne les déclarations et échanges concrets.

d) Évaluation nationale des risques

Conformément aux recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), chaque pays doit identifier, évaluer et comprendre ses risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme afin de pouvoir les atténuer.

Depuis longtemps, le Luxembourg s'est engagé à lutter contre les activités de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et à garantir que les risques qui en découlent et qui proviennent de sa juridiction soient atténués. À cet effet, il s'est engagé à développer une compréhension des menaces et vulnérabilités spécifiques au Luxembourg *via* la mise en œuvre d'une évaluation des risques au niveau national (évaluation nationale des risques dite "ENR").

Le plus récent rapport d'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a été publié le 15 septembre 2020.²⁶⁵ Le rapport note que les menaces qui pèsent sur le Luxembourg proviennent surtout du blanchiment des produits de crime étrangers, ce qui n'est pas surprenant étant donné que le Luxembourg est un centre financier international avec de nombreuses institutions et entreprises internationales et des actifs détenus par des non-résidents. En revanche, l'exposition domestique au blanchiment des capitaux est beaucoup plus faible, ce qui, selon les auteurs du rapport, s'explique par « *par le faible taux de criminalité au Luxembourg et la présence limitée de criminalité organisée* ».

Les ENR établissent une hiérarchie des menaces et vulnérabilités en matière de blanchiment de capitaux auxquelles un pays est exposé, et dans ce contexte recourent à une classification des niveaux de risques allant de « très faible » à « très élevé ». Selon ce même rapport national, pour le Luxembourg, des infractions relatives à la fraude et aux faux, aux infractions fiscales pénales, à la corruption et au trafic de stupéfiants représentent des risques « très élevés » puisque le niveau d'exposition au blanchiment d'argent, aussi bien interne qu'externe, est uniquement considéré comme

« moyen » pour la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants.²⁶⁶

En premier lieu, il se pose la question de savoir pourquoi la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants sont considérés comme représentant uniquement un risque « moyen » pour le blanchiment de capitaux au Luxembourg.

Les experts internationaux sont d'avis que dans le cadre de l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux dans les rapports ENR de la plupart des États, la traite n'est pas évaluée avec la gravité qui correspondrait aux profits que ce crime génère mondialement. Ainsi, la traite des êtres humains est estimée être la troisième source la plus importante de revenus pour la criminalité organisée au

²⁶⁵ Ministère de la Justice, Rapport d'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, 15 septembre 2020, disponible sur <https://mj.gouvernement.lu>

²⁶⁶ *Ibid.*, p.7

monde, en générant 150 milliards dollars par an. Ceci n'est pourtant pas reflété dans la majorité des rapports ENR, y inclus le Luxembourg qui place la traite à un risque modéré de blanchiment d'argent.

Il est néanmoins évident qu'aussi longtemps que le risque de blanchiment provenant de la traite continue d'être sous-représenté dans les évaluations nationales, des mesures de limitation de risques appropriées manqueront d'être prises pour réduire cette forme hautement profitable de crime. Les domaines de blanchiment de capitaux ayant le plus haut risque seront priorisés en ce qui concerne l'allocation des ressources et le focus qui y sera dédié lors des enquêtes financières.

Selon le rapport de UN FAST,²⁶⁷ des crimes comme la traite des êtres humains, ne sont souvent pas évalués de manière adéquate dû à un manque d'informations et de données qualitatives et quantitatives disponibles permettant de faire un état des lieux concret et d'évaluer la véritable étendue de ce crime. Si on compare les profits que la traite est estimée générer globalement avec le nombre d'enquêtes financières, des poursuites ainsi que le montants confisqués et saisis lors de ces dernières, **il existe un énorme écart entre la menace globale de traite et les cas de traite qui sont effectivement détectés partout dans le monde** (on parle d'un « *undereported crime* »). Les experts en la matière sont d'avis que cet écart pourrait être réduit si les rapports ENR, donc y inclus celui du Luxembourg, reflèteraient la traite davantage. Plus particulièrement, il est recommandé d'avoir recours à toutes les sources d'informations qualitatives et quantitatives disponibles, à consulter différentes parties prenantes comme p.ex. des acteurs de la société civile ainsi que des institutions étatiques, et à s'inspirer des juridictions similaires si celles-ci évaluent la menace de blanchiment lié à la traite des êtres humains de manière plus étendue.²⁶⁸ Le rapporteur national invite dès lors les autorités nationales à y dédier plus d'attention dans le cadre de l'élaboration de rapports ENR dans le futur, en prenant en compte les recommandations des nombreux rapports internationaux en la matière.

En deuxième lieu, le rapporteur national tient à rappeler qu'il existe des différences importantes entre la traite des êtres humains et le trafic des migrants (consentement, exploitation, trans-nationalité) et qu'à cause de ces différences les flux financiers diffèrent également dans les deux cas. Il recommande dès lors aux acteurs concernés d'analyser les deux infractions de manière indépendante l'une de l'autre afin de vraiment pouvoir les différencier, et surtout d'obtenir une véritable connaissance du blanchiment d'argent provenant de la traite des êtres humains avec toutes les particularités y associées.²⁶⁹

3. Volet répressif : Suivi des flux monétaires en vue de la saisie et confiscation

De manière générale, on peut constater **que le nombre d'enquêtes et de condamnations pour l'infraction de traite reste faible, surtout par rapport au**

²⁶⁷ UN Finance Against Slavery & Trafficking (UN FAST), *Including Modern Slavery and Human Trafficking in National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessments*, Guideline, juin 2023, disponible sur https://collections.unu.edu/eserv/UNU:9145/mltf_risk_assessment_guide.pdf

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ FATF, *Financial Flows from Human Trafficking*, rapport, juillet 2018

nombre de victimes qui sont détectées. Ceci est vrai aussi bien de manière plus générale au sein de l'Union européenne que plus spécifiquement pour le Luxembourg.

Si on veut dès lors diminuer la rentabilité de ce crime et éliminer les profits générés par la criminalité organisée, il est important de ne pas ignorer les liens entre la traite des êtres humains et le blanchiment des capitaux. Voilà pourquoi la Commission européenne souligne que les États Membres doivent absolument augmenter et améliorer le recours aux enquêtes financières dans les affaires de traite des êtres humains²⁷⁰ et disposer « *d'un cadre robuste pour détecter, saisir et confisquer les avoirs d'origine criminelle* ». ²⁷¹

Alors qu'au cours des années, le Luxembourg a certes mis en place un cadre légal solide pour lutter contre le blanchiment de capitaux,²⁷² et qu'il continue à adapter sa législation afin de la rendre encore plus efficace,²⁷³ la réalité est que les enquêtes financières dans les affaires de traite et les confiscations des avoirs de trafiquants restent rares. Il s'agit néanmoins d'un problème auquel la plupart des États à travers le monde semblent faire face.²⁷⁴ Pour plus d'informations, le rapporteur fait un renvoi aux chapitres suivants : « Évolution du cadre politique et juridique national depuis 2021 » dans la 2^e partie et « Indemnisation des victimes » dans la 3^e partie.

Le rapporteur national ne dispose pas d'informations sur le nombre d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux relatif à la traite des êtres humains pour la période de référence du présent rapport.

En analysant la jurisprudence en matière de traite, entre 2013 et 2022, dans 11 des 24 affaires de traite, l'infraction de blanchiment d'argent, tel que prévue par l'article 506-1 du Code pénal, a également été retenue par les juges. En 2021, il n'y a pas eu de condamnations pour l'infraction de la traite des êtres humains. Par contre, en 2022, trois personnes ont été condamnées pour traite, dont une pour blanchiment où une voiture et trois téléphones portables ont été confisqués.

Entre 2013 et 2022, les juges ont prononcé des confiscations dans 18 affaires de traite. 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 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. Ainsi, dans son dernier rapport sur le Luxembourg de 2022, le GRETA note qu'entre 2018 et 2020, la valeur totale des biens confisqués ne dépassait

²⁷⁰ Commission européenne, *Rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)*, COM(2022) 736 final, 2022

²⁷¹ Commission européenne, *Stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021-2025*, COM(2021) 171 final

²⁷² Voir e.a. : loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

²⁷³ Voir la loi du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués

²⁷⁴ GRETA, *9^e rapport général sur les activités du GRETA*, 2019, §184 ; Europol, *Does Crime still pay ? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014*, 2016

pas 300.000 euros.²⁷⁵ Dans l'arrêt 69/18 V du 13 février 2018, la Cour d'appel a certes prononcé la confiscation de sommes s'élevant à approximativement 156.000 €, d'ordinateurs, de téléphones portables, d'armes, etc. Or, il faut noter que le chiffre d'affaires du cabaret concerné qui tirait ses revenus exclusivement de la traite des êtres humains était évalué à 100.000 € par mois et l'exploitation a duré au moins deux ans et cinq mois, générant ainsi approximativement 2.9 millions d'euros. Pour plus d'informations sur les saisies et les confiscations, le rapporteur se permet de faire un renvoi au chapitre relatif aux indemnisation des victimes.

Cette approche inefficace de la justice pénale dans les cas de traite, y inclus les faibles montants saisis et confisqués, contribue à un sentiment d'impunité et peut diminuer les efforts visant à encourager les futures victimes à témoigner contre leurs trafiquants. Il est dès lors crucial de renforcer la capacité des professionnels, tels que les enquêteurs et les juges, pour prendre en compte la dimension financière de ce crime.

4. Obstacles et recommandations

a) Obstacles

Les autorités répressives rencontrent de nombreux obstacles et défis liés à la détection, l'enquête et aux poursuites du blanchiment d'argent provenant de la traite des êtres humains, qui seront brièvement abordés ci-dessous.

Ainsi, la **détection des fonds illicites** pose un grand problème aux enquêteurs. D'un côté, ces fonds se trouvent souvent à l'étranger, dans le pays d'origine des victimes ou des trafiquants. Ces pays se trouvent le cas échéant hors de l'UE, nécessitant ainsi une coopération accrue avec les partenaires internationaux. Le dernier rapport du GRETA note qu'« [a]ucune demande d'entraide judiciaire aux juridictions étrangères n'a été faite dans les dossiers de traite au cours de la période 2018-2021 pour recueillir les preuves et identifier les produits des crimes et les biens d'un suspect à l'étranger. Les autorités ont indiqué que suivre l'argent à travers les canaux de coopération internationale est souvent très complexe et lourd ».²⁷⁶

Par ailleurs, une autre raison qui réduit les chances des enquêteurs d'identifier les profits issus de la traite des êtres humains est le fait que beaucoup de transactions se font en espèces, ne laissant ainsi pas de traces. Dans de tels scénarios, il s'avère presque impossible de suivre les flux monétaires.

Un autre obstacle concerne le **manque d'information, de formation et de spécialisation des acteurs concernés en matière des aspects financiers de la traite**, que ce soient les acteurs du secteur financier ou encore les autorités répressives et judiciaires actives dans ce domaine. Le rapporteur note positivement que le 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*

²⁷⁵ GRETA, Rapport du troisième cycle d'évaluation de la mise en œuvre par le Luxembourg de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 4 octobre 2022, §88

²⁷⁶ *Ibid.*, §87

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]* ». ²⁷⁷

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. ²⁷⁸

Par ailleurs, il faut encore souligner le **manque de ressources** dédiées à ce travail important. Alors que le gouvernement semble être conscient du problème, ²⁷⁹ les efforts investis jusqu'ici semblent néanmoins rester encore insuffisants. Ainsi, le récent rapport su GAFI regrette que le manque de ressources des autorités répressives et judiciaires diminue leur efficacité. ²⁸⁰ Ces constats ont aussi été confirmés au rapporteur national par les acteurs concernés.

b) Recommandations

Au vu de ce qui précède, le rapporteur se permet de conclure ce chapitre avec des **recommandations** pour améliorer l'efficacité des efforts de lutte contre le blanchiment d'argent provenant de la traite des êtres humains.

Premièrement, il échet de mettre en avant l'importance de **mettre en place une meilleure coopération et coordination de tous les acteurs concernés et un échange d'informations entre toutes les parties prenantes** en matière de lutte contre la traite des êtres humains, y inclus dans le monde financier. ²⁸¹ Une coopération plus efficace est importante, aussi bien au niveau national qu'international. Dans ce contexte, un accent doit aussi être mis sur les partenariats entre les acteurs publics de lutte contre la traite et le secteur privé. ²⁸² Par ailleurs, en cas de crime transfrontalier, une collaboration internationale efficace est importante. La mise en place d'équipes communes d'enquêtes (*Joint Investigations Teams*), peut s'avérer être un outil crucial, comme le montrent de nombreux exemples à l'étranger. ²⁸³

Deuxièmement, le rapporteur invite le gouvernement à **mettre à disposition des acteurs concernés les ressources financières nécessaires pour pourvoir**

²⁷⁷ Rapport d'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, 2020, p. 16

²⁷⁸ Commission européenne, 4^e rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains, 2022, p.15

²⁷⁹ La stratégie globale de lutte contre le blanchiment prévoit d'augmenter le niveau de personnel et d'expertise et de définir une stratégie de recrutement afin de trouver des employés possédant les compétences requises pour enquêter sur des affaires complexes de blanchiment. (Rapport d'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, 2020, p. 16)

²⁸⁰ GAFI, Rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg dans le cadre du 4^e cycle d'évaluations mutuelles, septembre 2023

²⁸¹ FATF, *Financial Flows from Human Trafficking*, juillet 2018

²⁸² OSCE, *Following the Money: Compendium of Resources and Step-by-step Guide to Financial Investigations Into Trafficking in Human Beings*, 2019; Commission européenne, 4^e rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains, 2022

²⁸³ Pour plus d'informations, voir : <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/joint-investigation-teams>

accroître leur efficacité en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, y inclus ceux provenant de la traite. Dans ce même contexte, le rapporteur invite les acteurs concernés à **investir plus dans l'information, la sensibilisation et surtout la formation** de son personnel en matière des spécificités du blanchiment de capitaux liés à la traite.

Troisièmement, il est à noter que le premier **plan d'action national contre la traite des êtres humains**, qui date de 2016, ne contient aucune mention du recours aux enquêtes financières dans les affaires de traite des êtres humains. Le rapporteur national insiste à ce que ce PAN soit actualisé dans les meilleurs délais et il invite le gouvernement à **y intégrer des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent** provenant de la traite des êtres humains.

Enfin, **le rapporteur national invite les autorités et acteurs concernés à travailler ensemble pour mieux comprendre les défis qu'ils rencontrent pour détecter, enquêter et poursuivre efficacement le blanchiment d'argent provenant de la traite des êtres humains, et à mettre en œuvre des pratiques nécessaires pour surmonter ces défis.** Dans ce contexte, il invite les parties concernées à **s'inspirer des nombreuses recommandations et bonnes pratiques des différents rapports** qui ont été publiés par les experts internationaux en la matière,²⁸⁴ pour les intégrer dans le système national afin de réduire les risques de blanchiment d'argent provenant de la traite des êtres humains au Luxembourg.

K. Entreprises et droits humains : une opportunité unique pour s'attaquer à la rentabilité de la traite

Le rapporteur rappelle que la traite est « *un crime lucratif qui peut avoir lieu dans la production de biens et la fourniture de services que nous consommons* ». ²⁸⁵ Au vu des chaînes d'approvisionnement mondiales complexes qui utilisent des biens, des matériaux et des travailleurs du monde entier, il est souvent difficile de vérifier que les biens et services ne sont pas issus d'une exploitation. Un rapport récent de l'agence des droits fondamentaux de l'UE a ainsi souligné « *la nécessité urgente pour les gouvernements européens de faire plus pour lutter contre les formes graves d'exploitation par le travail dans les entreprises, les usines et les exploitations agricoles dans l'ensemble de l'UE* ». ²⁸⁶ Alors que toute entreprise a la responsabilité de veiller à ce qu'elle ne cause ou ne contribue pas à des impacts négatifs sur les droits humains – que ce soit indirectement ou directement, au Luxembourg ou à l'étranger – il incombe au gouvernement et au parlement de faire en sorte que le cadre

²⁸⁴ FATF, *Financial Flows from Human Trafficking*, juillet 2018 ; OSCE, *Following the Money: Compendium of Resources and Step-by-step Guide to Financial Investigations Into Trafficking in Human Beings*, 2019 UN FAST, *Including Modern Slavery and Human Trafficking in National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessments*, Guideline, juin 2023

²⁸⁵ 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/fr/cthb/408506>.

²⁸⁶ Agence des droits fondamentaux de l'UE, *L'exploitation grave par le travail des travailleurs migrants : un rapport de la FRA appelle à la tolérance zéro en la matière*, 2019, disponible sur <https://fra.europa.eu/>.

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 (1). L'État doit d'ailleurs également veiller lui-même à ne pas générer des impacts négatifs notamment à travers les marchés publics, les entreprises sous son contrôle ou qu'il soutient et ses relations commerciales (2).

1. Mettre en place une législation contraignante sur le devoir de vigilance des entreprises

Dans son dernier rapport sur la traite des êtres humains, le rapporteur a déjà illustré en détail les rôles importants de l'État et des entreprises dans le cadre de la lutte contre la traite.²⁸⁷ Dans le présent rapport, il fera un bref rappel des grandes lignes en la matière, vérifiera s'il y a eu un suivi de ses recommandations et abordera certains nouveaux développements.

a) Le rôle des entreprises dans la lutte contre la traite

D'abord, il y a lieu de rappeler que les entreprises domiciliées ou exerçant des activités au Luxembourg ne sont évidemment pas à l'abri du risque de causer ou de contribuer à des activités de traite.

À titre d'exemple, des entreprises comme *Mindgeek*²⁸⁸ et *Docler Holding*²⁸⁹ ont été accusées d'avoir contribué à des activités de traite ou, à tout le moins, de promouvoir l'exploitation sexuelle. Cela illustre le rôle crucial des entreprises du type *holding* et du secteur financier ainsi que la difficulté de responsabiliser les entreprises qui ont des chaînes de valeur complexes et peu transparentes. Par ailleurs, dans une affaire où la traite a été retenue en 2023 par les juridictions pénales luxembourgeoises, une station de radio luxembourgeoise a été impliquée dans la propagation d'une publicité pour un cabaret allemand offrant des services *escort* impliqué dans des activités de traite.²⁹⁰ Le rapporteur note aussi que plusieurs gérants d'entreprises du secteur de l'Horeca ont déjà fait l'objet de condamnations pour des faits de traite au Luxembourg. Bien qu'il n'y ait pas encore eu de condamnations en lien avec le secteur de la construction, le rapporteur souligne qu'il s'agit du secteur dans lequel la police et l'ITM ont détecté le plus de victimes. Dans le secteur du nettoyage et des aides à domicile, il n'y a eu que très peu de détections officielles de victimes de traite, mais d'après les acteurs de terrain et les expériences d'autres pays, il s'agit d'un secteur à risque avec de nombreuses victimes qui restent inaperçues.²⁹¹

²⁸⁷ CCDH, 3^e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, Années 2019-2020, p. 34, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

²⁸⁸ *Ibid.* Voir aussi Luc Caregari, *Warum Pornhub ein Luxemburger Problem bleibt*, 4 avril 2023, disponible sur <https://www.reporter.lu>.

²⁸⁹ Luc Caregari, *Die heiklen Geschäfte von Docler in Uganda*, 1 août 2023, disponible sur <https://www.reporter.lu>.

²⁹⁰ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, n°695/2023 du 9 mars 2023.

²⁹¹ Voir aussi Franziska Peschel, *Augen zu vor Ausbeutung*, Forum n°434, pp. 19 et suivantes, disponible sur https://www.forum.lu/article/forum_story-schwarzarbeit/.

Au niveau mondial, l'exploitation sexuelle est la plus répandue, suivie de l'exploitation par le travail. Les secteurs suivants sont considérés comme les plus à risque en termes de travail forcé : travail domestique, construction, production, agriculture, forêts et pêche, Horeca, vente en gros et commerce, services personnels, mines et carrières et mendicité.²⁹² De plus, selon l'UNODC, dans la majorité des cas, les exploitateurs sont des groupes opérant et organisés en tant qu'entreprises.²⁹³ Le risque d'y contribuer en tant qu'entreprise ou administration luxembourgeoise ou d'y recourir en tant que consommateur est donc non-négligeable.²⁹⁴ Il est évident que la répression, c'est-à-dire une approche réactive de la part des autorités répressives, ne peut pas à elle seule mettre fin à ces exploitations. De nombreuses affaires restent inaperçues ou ne sont pas poursuivies par les autorités répressives – permettant ainsi à de nombreux exploitateurs 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.

Selon les Principes Directeurs des Nations Unies et de l'OCDE, acceptés par le Luxembourg en 2011, toute entreprise, indépendamment de son secteur ou de sa taille, a la responsabilité d'éviter de commettre des incidences négatives ou d'y contribuer, et de remédier à ces incidences lorsqu'elles se produisent. Les entreprises doivent aussi s'efforcer de prévenir ou d'atténuer les incidences négatives directement liées à leurs activités, produits ou services par leurs relations commerciales, même si elles n'y ont pas directement contribué.²⁹⁵ À cette fin, les entreprises doivent donc mettre en place des procédures de diligence raisonnable.

b) Le devoir de vigilance – un outil de prévention, mitigation et de réparation de la traite

Le rapporteur ne pourra pas, au risque de dépasser le cadre du présent rapport, aborder en détail les modalités du devoir de vigilance à mettre en place. En bref, il s'agit 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. Une première étape indispensable est la réalisation d'une cartographie de l'intégralité de la chaîne de valeur²⁹⁶ et de l'ensemble des risques pour les droits humains. Il faut ensuite prioriser²⁹⁷ ces risques et déterminer si une entreprise cause

²⁹² OSCE, *Combating trafficking in human beings and labour exploitation in supply chains – Guidance for OSCE Procurement*, 27 octobre 2021. p. 25, disponible sur <https://www.osce.org/cthb/502383>.

²⁹³ UNODC, *Global report on trafficking in persons*, 2020, p. 13, disponible sur <https://www.unodc.org/>.

²⁹⁴ 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).

²⁹⁵ Nations Unies, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme*, 2011, principe n°13, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

²⁹⁶ Cela concerne toutes les activités, en amont et en aval, au-delà du 1^{er} niveau : p.ex. les entités avec lesquelles l'entreprise entretient des relations commerciales directes ou indirectes et qui soit a) fournissent des produits ou des services qui contribuent aux propres produits et services de l'entreprise, soit b) reçoivent des produits ou services de l'entreprise.

²⁹⁷ Selon les principes directeurs n°17 et 24 : « *lorsque les entreprises comptent un grand nombre d'entités dans leurs chaînes de valeur, il peut être excessivement difficile d'exercer la diligence raisonnable pour les incidences défavorables sur les droits de l'homme de toutes ces entités. Si tel est le cas, les entreprises doivent recenser les domaines généraux où le risque d'incidences négatives sur les droits de l'homme est le plus important (...) et leur conférer un ordre de priorité pour l'exercice de*

ou contribue à des incidences négatives, ou si l'incidence est en lien direct avec ses activités, produits ou services du fait d'une relation commerciale. Si une entreprise cause ou risque de causer une incidence négative, elle doit prendre les mesures nécessaires pour la prévenir ou y mettre fin.²⁹⁸ Si elle contribue ou risque de contribuer à une incidence négative, elle doit prendre les mesures nécessaires pour cesser d'y contribuer et user de son influence pour atténuer dans la mesure du possible toute incidence résiduelle.²⁹⁹ Si une incidence négative est en lien direct avec ses activités, produits ou services du fait d'une relation commerciale, elle doit chercher à atténuer cette incidence, même si elle n'y a pas contribué.³⁰⁰ Le devoir de vigilance n'est d'ailleurs pas une finalité en soi mais devrait améliorer de manière efficace la situation des victimes potentielles ou réelles : il est dès lors important de l'actualiser en permanence, d'impliquer les parties prenantes dans sa conception et sa mise en œuvre, de procéder les cas échéants à des désengagements responsables, de réparer les préjudices causés et de veiller à la transparence via la publication de rapports.

Pour le surplus, le rapporteur recommande de consulter ses publications précédentes³⁰¹ ainsi que les nombreuses orientations publiées par d'autres organisations internationales³⁰² ou nationales, telles que le guide récent de l'IMS Luxembourg³⁰³.

la diligence raisonnable. (...) Les entreprises devraient commencer par les incidences (...) qui sont les plus graves, reconnaissant qu'un retard d'intervention peut les rendre irrémédiables. La gravité n'est pas considérée comme absolue dans ce contexte, mais s'établit par rapport à celle des autres incidences (...) identifiées ».

²⁹⁸ Dans un tel cas, elle doit cesser ou changer l'activité qui en est la cause, afin de prévenir ou d'atténuer l'éventualité que l'incidence survienne ou se répète. Si toutefois une incidence se produit, l'entreprise doit s'engager activement dans sa réparation, soit directement, soit en collaboration avec d'autres (qu'il s'agisse de tribunaux, du gouvernement, d'autres entreprises impliquées ou d'autres tiers).

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Dans ce cas, l'entreprise n'est pas responsable de l'incidence même : cette responsabilité incombe à l'entité qui l'a causée ou qui y a contribué. Par conséquent, l'entreprise n'a pas à fournir de réparation (bien qu'elle puisse décider d'en fournir une p.ex. pour protéger sa réputation). Cependant, elle a la responsabilité d'user de son influence pour encourager l'entité qui a causé l'incidence, ou qui y a contribué, à prévenir ou à atténuer sa répétition. Ceci peut revenir à travailler avec l'entité et/ou avec ceux qui sont en mesure d'apporter leur aide.

³⁰¹ CCDH, *Prise de position sur le sujet des entreprises et droits humains*, 2019, disponible sur <https://ccdh.public.lu> ; CCDH, *3^e Rapport sur la traite des êtres humains*, 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>.

³⁰² 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/>.

³⁰³ 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>.

c) La nécessité d'un cadre légal contraignant, ambitieux et efficace au niveau national et européen

Les études réalisées jusqu'à présent au Luxembourg ont toutes confirmé que la grande majorité des entreprises n'ont toujours pas de connaissances suffisantes en matière de diligence raisonnable pour veiller de manière efficace au respect des droits humains,³⁰⁴ y compris la traite des êtres humains. Le rapporteur avait ainsi recommandé dans son dernier rapport qu'une « *législation contraignante, efficace et la plus large possible en matière de diligence raisonnable est indispensable* » et devra « *être accompagnée de mesures de sensibilisation et de soutien pour les entreprises, et d'un renforcement des voies de recours judiciaires et non-judiciaires à la disposition des victimes* ». ³⁰⁵

Le GRETA a confirmé dans ce contexte « *qu'une approche basée uniquement sur des mesures volontaires des entreprises ne suffit pas à elle seule pour prévenir et éradiquer la traite dans les entreprises et leurs chaînes d'approvisionnement. À cet égard, le GRETA se rallie à la position prise par la CCDH selon laquelle l'exigence légale de procédures de diligence raisonnable contraignantes, efficaces et contrôlées diminuera considérablement la survenance et le risque de violations de droits de l'homme, notamment la TEH, par les entreprises. Par conséquent, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises de se doter d'une procédure de diligence raisonnable pour les entreprises dans le meilleur délai possible* ». ³⁰⁶ Le GRETA a également recommandé de poursuivre et de renforcer la coopération avec le secteur privé et les efforts de sensibilisation. ³⁰⁷ Similairement, le groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et droits humains a exhorté « *le Luxembourg [à] aller de l'avant en adoptant une législation nationale sur les entreprises et les droits de l'homme, y compris une obligation de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme* », le tout « *en englobant l'ensemble du secteur financier, y compris les fonds d'investissement et les fonds de pension* ». ³⁰⁸

Le rapporteur salue que le gouvernement a entretemps reconnu la nécessité générale de légiférer et qu'il a soutenu, bien que timidement, certaines initiatives importantes telles que la proposition de directive de l'UE sur le devoir de vigilance. ³⁰⁹ Toutefois, malgré les nombreuses recommandations formulées par des experts internationaux et nationaux, le rapporteur a constaté qu'il n'y a pas eu beaucoup de progrès en la matière ces dernières années. Même les mesures volontaires *a priori* innovatives,

³⁰⁴ Voir notamment IDV, *The Luxembourg financial sector and corporate governance: Investment funds in the human rights spotlight*, 2023, disponible sur <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/> ; Başak Bağlayan, *Mapping the business and human rights landscape in Luxembourg, National Baseline Study*, October 2019, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/> ; ASTM, *Luxembourg's financial centre & its human rights policies*, 2022, disponible sur <https://astm.lu/>.

³⁰⁵ CCDH, *3^e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg*, Années 2019-2020, p. 40, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

³⁰⁶ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, point 135, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

³⁰⁷ *Ibid*, point 136.

³⁰⁸ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Visite au Luxembourg : Rapport du groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, point 67, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

³⁰⁹ Voir notamment l'accord de coalition 2023-2028, p. 25, disponible sur <https://gouvernement.lu/>. À noter toutefois que les développements récents au niveau du Conseil de l'UE risquent de remettre en question l'engagement du gouvernement. Voir, dans ce contexte, le communiqué du 13 février 2024 de la CCDH, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

telles que le Pacte national,³¹⁰ ont été affaiblies à tel point qu'il faut s'interroger sur leur utilité pour les entreprises et leur efficacité pour améliorer le respect des droits humains.

Le rapporteur se félicite toutefois vivement des efforts de certains acteurs de la société civile, telle que l'Initiative pour un Devoir de Vigilance (IDV),³¹¹ en faveur de la mise en place d'une législation ambitieuse alignée sur les standards internationaux. Face à l'inaction du gouvernement, elle s'est notamment chargée de la sensibilisation du grand public, du législateur et des entreprises p.ex. en publiant des études et des rapports en la matière. Environ 50 entreprises de 8 secteurs différents³¹² et 87% de la population résidente³¹³ soutiennent dorénavant l'élaboration d'une loi nationale ambitieuse sur le devoir de vigilance. **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 cadre légal futur devrait en tout cas placer l'implication effective des parties prenantes (travailleurs et leurs syndicats, communautés locales, société civile, etc.) au cœur de toute évaluation d'impact en matière de droits humains. En bref, elles devraient participer à tous les stades de cet exercice et de manière constante. Au cours de la phase de planification, il faudra identifier les parties prenantes qui devraient être impliquées dans le processus, p.ex. en organisant des entretiens. Au cours de la phase de collecte des données, les entretiens avec les détenteurs de droits, les détenteurs d'obligations et les autres parties concernées constitueront l'une des principales sources de données. Dans la phase d'atténuation et de gestion des impacts, les parties prenantes devront être impliquées dans la conception et la mise en œuvre d'actions qui préviennent, atténuent et remédient efficacement aux impacts négatifs, ainsi qu'au contrôle de leur mise en œuvre, éventuellement par le biais d'un suivi participatif. Enfin, les parties prenantes, en particulier les détenteurs de droits, devraient être informées des résultats de l'évaluation. Une telle approche leur permettra de mieux comprendre à la fois le projet et les activités de l'entreprise concernée. Les parties prenantes pourront ainsi aussi connaître leurs droits fondamentaux et les responsabilités des entreprises pour faire respecter ces droits. Enfin, l'engagement des entreprises et des autres parties concernées est essentiel pour garantir une évaluation complète de la responsabilité des entreprises. Pour plus de détails y relatifs, le rapporteur renvoie aux guides publiés par l'Institut danois des droits humains³¹⁴ ou de l'OCDE³¹⁵.

Au vu de l'économie fortement globalisée du Luxembourg et étant donné que la traite est une infraction qui ne s'arrête pas aux frontières nationales, il est également particulièrement important que des mesures ambitieuses européennes, voire

³¹⁰ MAEE, *Pacte national Entreprises et droits de l'Homme*, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/>.

³¹¹ IDV, www.initiative-devoirdevigilance.org/.

³¹² IDV, *Appel d'acteurs de secteurs-clés de l'économie pour aller au-delà des mesures volontaires*, 17 septembre 2021, disponible sur www.initiative-devoirdevigilance.org/.

³¹³ IDV, Enfin une proposition de la loi au Luxembourg, 19 septembre 2023, disponible sur www.initiative-devoirdevigilance.org/

³¹⁴ DIHR, *Cross-cutting : Stakeholder engagement*, 2020, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

³¹⁵ OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*, 2023, point 28, disponible sur www.oecd-ilibrary.org/.

internationales, soient mises en place. Plusieurs instruments qui pourront jouer un rôle important en matière de responsabilité des entreprises et de la prévention de la traite ont soit été adoptés, soit sont actuellement en voie d'élaboration par l'UE. Il s'agit notamment :

- du règlement (UE) 2017/821 sur l'importation de minerais de conflit³¹⁶
- du règlement (UE) 2019/2088 du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers³¹⁷ et les actes délégués sur les normes techniques de réglementation³¹⁸
- des orientations de l'UE aidant les entreprises à lutter contre le travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement³¹⁹
- de la directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 concernant la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD)³²⁰ et les actes délégués de la Commission sur les normes européennes d'information en matière de durabilité (ESRS)³²¹
- de la proposition de directive (UE) sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CSDDD)³²²
- de la proposition de règlement sur l'interdiction d'importation de produits issus de travail forcé³²³

Il est crucial que le Luxembourg s'engage au niveau de l'UE pour un alignement et un renforcement mutuel de toutes ces réglementations, faute de quoi elles risqueront de manquer d'efficacité pour lutter contre la traite et les autres violations des droits humains.³²⁴ En même temps, il faudra consacrer tous les

³¹⁶ Règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. Il est applicable à partir du 1^{er} janvier 2021. Voir aussi l'avis n°4/2022 de la CCDH du 9 novembre 2021, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

³¹⁷ Règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

³¹⁸ Règlement délégué (UE) 2022/1288 de la Commission du 6 avril 2022 complétant le règlement (UE) 2019/2088, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>. Cet instrument est applicable depuis avril 2023.

³¹⁹ Commission européenne, *New EU guidance helps companies to combat force labour in supply chains*, 2021, disponible sur <https://ec.europa.eu/> ; *Guidance on due diligence for EU businesses to address the risk of forced labour in their operations and supply chains*, 12 juillet 2021, disponible sur <https://circabc.europa.eu/>.

³²⁰ Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 (...) en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

³²¹ Règlement délégué du 31 juillet 2023 complétant la directive 2013/34/UE, disponible sur <https://webgate.ec.europa.eu/> ; voir aussi le [site internet](#) de la Commission européenne.

³²² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

³²³ Pour plus d'informations, voir notamment Danish Institute for Human Rights, *Setting the scene for an effective forced labour ban in the EU*, disponible sur <https://www.humanrights.dk/> ; voir aussi DIHR, *Consultation response for the initiative "Effectively banning products produced, extracted or harvested with forced labour"*, 2022, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

³²⁴ "The drivers of forced labour in supply chains are complex and a single regulatory intervention is unlikely to effectively reduce forced labour on its own in a sustainable way.", Modern Slavery & Human Rights, *Effectiveness of forced labour import bans*, 15 juin 2021, disponible sur <https://modernslaverypec.org/>.

efforts et ressources requises à la mise en œuvre de ces instruments au niveau national. Étant donné que le rapporteur ne pourra pas aborder en détail tous les instruments développés par l'UE, il se limitera ici à attirer l'attention sur deux initiatives particulièrement importantes pour la prévention de la traite.

En 2022, une **proposition de directive de l'UE sur le devoir de vigilance** pour un nombre limité d'entreprises a été déposée par la Commission européenne. À la suite des prises de position respectives du Conseil et du Parlement européen, des trilogues ont eu lieu et un compromis a été trouvé en date du 13 décembre 2023.³²⁵ Le vote formel de la directive au Conseil de l'UE, qui était initialement prévu pour le 9 février 2024, a été reporté à multiples reprises car certains États membres, dont le Luxembourg, auraient prévu de s'abstenir. Au moment de la finalisation du présent rapport, il n'est toujours pas clair si la directive pourra être adoptée ou non. Le rapporteur exhorte une fois de plus le gouvernement luxembourgeois à soutenir proactivement la directive tout en encourageant les autres États membres à faire de même.³²⁶

Le rapporteur rappelle que, sous condition d'être alignée sur les Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE, cette proposition de directive pourrait avoir des impacts positifs importants pour la prévention, l'atténuation et la réparation des effets négatifs sur les droits humains, y compris la traite. Or, à la suite des efforts de lobbying impressionnants qui ont été déployés par des acteurs internationaux et nationaux du secteur privé et par certains gouvernements pour affaiblir l'ampleur du devoir de vigilance, le compromis adopté en décembre 2023 n'est pas aligné sur les standards internationaux et présente de nombreuses lacunes qu'il s'agira de combler au niveau national, voire au niveau européen lors de révisions futures de la directive. Le rapporteur prend dans ce contexte note du chapitre de l'accord de coalition 2023-2028 du nouveau gouvernement portant sur les entreprises et les droits humains et qui est peu ambitieux : il se limite à soutenir la position du Conseil de l'UE ainsi que les craintes de certains acteurs du secteur privé.³²⁷ Le rapporteur exhorte le gouvernement à revoir sa position et rappelle notamment que l'inclusion du secteur financier, y compris les fonds d'investissement, est indispensable pour endiguer le fléau de la traite.³²⁸

Le rapporteur tient aussi à aborder **la proposition de règlement de l'UE interdisant l'importation de produits issus du travail forcé** présenté en septembre 2022 qui pourra impacter directement la lutte contre la traite. Ce règlement est censé compléter les autres initiatives de l'UE, sachant que la proposition de directive ne prévoit p.ex. pas d'interdictions de placer des produits sur le marché de l'Union. De

³²⁵ Conseil de l'UE, *Devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord pour protéger l'environnement et les droits de l'Homme*, 14 décembre 2023, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/>.

³²⁶ CCDH, *Pour un engagement fort du Luxembourg en faveur des droits humains et de l'environnement*, communiqué du 13 février 2024, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

³²⁷ Accord de coalition 2023-2028, p. 25, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

³²⁸ Business & Human Rights Resource Centre, *Statements show widespread support for inclusion of financial activities in the Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, 4 décembre 2023, disponible sur <https://www.business-humanrights.org/> ; Ibid, *Update: 40+ businesses & networks reaffirm support for ambitious EU CSDDD in line with international standards during Trilogue*, 30 août 2023, disponible sur <https://www.business-humanrights.org>.

même, elle n'impose qu'une obligation de moyens aux entreprises tandis que la proposition de règlement introduira une obligation de résultat.

Outre le fait qu'il pourrait réduire la rentabilité du travail forcé et ainsi contribuer à la prévention de ce fléau, le futur règlement pourra améliorer le *level playing field* pour les entreprises de l'UE qui n'y ont pas recours. En effet, celles-ci ont parfois des difficultés à maintenir leur compétitivité face à des entreprises de l'UE ou issus de pays tiers où le niveau de protection est plus faible, voire où l'État impose le recours au travail forcé.

Selon les informations à la disposition du rapporteur, le futur règlement s'appliquera à tous les biens produits au sein de l'UE ou importés, indépendamment de l'entreprise, de l'industrie ou de l'origine du bien. L'interdiction couvrira l'intégralité de la chaîne de valeur du bien concerné (y compris l'extraction, la récolte, la production, la transformation) et s'appliquera aux opérateurs économiques, c'est-à-dire à toute personne physique ou morale ou association de personnes qui place ou met à disposition des produits sur le marché de l'Union ou qui exporte des produits. En outre, il y aura des autorités compétentes chargées de la mise en œuvre de l'interdiction par le biais d'une approche rigoureuse et fondée sur le risque.

Avant d'ouvrir une enquête, les autorités compétentes devront évaluer les risques liés au travail forcé en se fondant sur diverses sources, y compris les contributions de la société civile.³²⁹ Les autorités compétentes pourront ouvrir une enquête sur les produits et les opérateurs économiques concernés et si une violation est établie, elles pourront décider du retrait des produits du marché de l'UE et des suites à réserver aux produits concernés fabriqués avec du travail forcé. En d'autres termes, l'interdiction proposée par la Commission européenne imposera aux autorités nationales compétentes de prouver que les produits ont été fabriqués en recourant au travail forcé.

Des trilogues entre la Commission, le Conseil et le Parlement sont en cours et pour l'instant, le gouvernement luxembourgeois n'a ni divulgué sa position, ni consulté les parties prenantes. Au vu des lacunes que présente la proposition de directive, il est particulièrement important que le gouvernement soutienne la proposition de règlement en plaidant pour un renforcement du texte proposé par la Commission. Le rapporteur recommande plus particulièrement de soutenir la version proposée par le Parlement européen tout en plaidant pour un instrument efficace qui mette le focus sur les victimes et la réparation des dommages causés, l'incitation des entreprises à collaborer avec les autorités et le renversement de la charge de la preuve pour des produits issus de secteurs à haut-risque. Pour plus d'informations sur les éléments qui devraient figurer dans le règlement pour garantir un maximum d'efficacité, le rapporteur renvoie à l'analyse approfondie réalisée par l'Institut danois des droits humains.³³⁰

³²⁹ Autres sources potentielles : informations sur les mesures de diligence raisonnable fournies par les opérateurs économiques ou une base de données sur les zones ou les produits présentant un risque en matière de travail forcé.

³³⁰ Danish Institute for Human Rights, *Setting the scene for an effective forced labour ban in the EU*, 2 novembre 2023, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

d) Recommandations

En ce qui concerne les activités nationales, le rapporteur recommande au parlement et au gouvernement de redoubler d'efforts en préparant dans les meilleurs délais notamment l'élaboration d'une législation contraignante sur le devoir de vigilance sur base de la proposition de loi n°8217. Celle-ci nécessite certes encore des ajustements, mais reflète de nombreuses exigences importantes résultant du droit international des droits humains. Il est en tout cas crucial d'aligner la réglementation nationale sur les Principes Directeurs des Nations Unies et de l'OCDE, faute de quoi les efforts risqueront de rester insuffisants et, au pire des cas, contribuer au « *human rights washing* ».

Une telle approche permettra également au Luxembourg de contribuer proactivement à l'élaboration des instruments en voie de développement au niveau européen et international,³³¹ de préparer les entreprises luxembourgeoises à l'entrée en vigueur de ceux-ci et ainsi assurer leur compétitivité, de créer un *level playing field* pour les entreprises qui font déjà des efforts pour respecter les droits humains et – le plus important – de préserver les droits humains de tout un chacun.

En tout cas, les éléments suivants devraient figurer dans la réglementation nationale:

- les obligations de diligence raisonnable doivent être basées sur une analyse des risques et répondre de manière efficace aux impacts sur les droits humains et l'environnement ;
- les obligations de diligence raisonnable doivent englober l'ensemble de la chaîne de valeur (amont et aval) ;
- une responsabilité civile pour les manquements au devoir de diligence avec un renversement de la charge de la preuve doit être prévue tout en abordant les obstacles rencontrés par les détenteurs de droits lorsqu'ils demandent réparation et en donnant aux autorités de surveillance les moyens de faire appliquer la loi ;
- les institutions financières doivent faire preuve de diligence raisonnable tout au long de leurs activités. Les fonds d'investissements doivent également être couverts ;
- il faut un engagement effectif avec les parties prenantes et en particulier les détenteurs de droits ;
- les entreprises doivent identifier et traiter les impacts négatifs par rapport à tous les instruments reconnus en matière de droits humains et d'environnement ;
- les entreprises doivent prendre en compte les considérations relatives aux droits humains lors de la prise de décisions, y compris au niveau le plus élevé de la direction.

Le rapporteur recommande aussi d'investir dans la formation et le renforcement des capacités des entreprises, quelle que soit leur taille, en ce qui concerne leurs responsabilités en matière de droits humains dans le cadre des Principes Directeurs des Nations Unies.

³³¹ Voir notamment le traité contraignant sur le devoir de diligence élaboré par un groupe de travail intergouvernemental depuis 2014 au niveau des Nations unies : Conseil des droits de l'Homme, Résolution 26/9, www.ohchr.org/.

En ce qui concerne les initiatives de l'UE, le rapporteur exhorte le gouvernement à soutenir proactivement les différents instruments en voie d'élaboration qui seront également susceptibles d'avoir des impacts importants sur la lutte contre la traite.³³²

Le rapporteur recommande plus particulièrement au gouvernement de soutenir la proposition de règlement sur l'interdiction de produits issus de travail forcé tel qu'amendée par le Parlement européen. Il s'agit de plaider pour un instrument efficace qui met le focus sur un devoir de vigilance aligné sur les Principes Directeurs des Nations Unies et de l'OCDE, les victimes et la réparation des dommages causés, l'incitation des entreprises à collaborer avec les autorités et le renversement de la charge de la preuve pour des produits issus de secteurs à haut-risque.

2. Consacrer une attention accrue au rôle de l'État

Par analogie aux entreprises, l'État ainsi que les entreprises sous son contrôle ou qu'il soutient peuvent financer l'infraction de la traite à leur insu. Au vu des obligations qui s'imposent à l'État et des moyens à sa disposition, il devrait mettre en place des exigences plus accrues pour éviter toute implication dans des activités de traite.

a) Le rôle de l'État dans la lutte contre la traite

Dans ses 2^e et 3^e rapports, le rapporteur avait recommandé au gouvernement et au parlement d'adopter une politique de tolérance zéro dans les procédures de marchés publics et de s'assurer que les partenaires économiques privés et publics ne financent pas des exploitants de traite. Le GRETA a partagé cette appréciation en rappelant que « *les autorités devraient adopter des dispositions législatives qui intègrent la prévention de la traite des êtres humains dans les politiques relatives aux marchés publics et qui favorisent la transparence dans les chaînes d'approvisionnement, afin de permettre un contrôle des performances des entreprises en matière de prévention de la traite des êtres humains* ». ³³³ Le groupe de travail des Nations unies a fait les mêmes constats. ³³⁴

Le rapporteur n'a toutefois pas pu constater de progrès y relatifs. Il réitère par conséquent la nécessité d'intégrer le devoir de vigilance dans les procédures de marchés publics, les entreprises à participation majoritaire de l'État, dans le fonds de pension, l'office du Ducroire, les relations économiques avec d'autres pays ou entreprises. La traite doit faire partie des analyses des risques et le gouvernement doit choisir exclusivement les entreprises qui ont mis en place une procédure de diligence raisonnable.

³³² Pour une analyse plus approfondie, voir notamment Danish Institute for human rights, *Making sense of EU regulatory initiatives related to business and human rights*, 30 août 2023, disponible sur <https://www.humanrights.dk/>.

³³³ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, point 137, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

³³⁴ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Visite au Luxembourg : Rapport du groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises*, p. 18, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

Le rapporteur constate une timide augmentation de prise de conscience en la matière auprès des ministères et des administrations qui reste toutefois largement insuffisante. Force est de constater que cela n'a pas encore conduit à changer fondamentalement quelque chose à la démarche. Le rapporteur salue toutefois que le Point de contact national luxembourgeois de l'OCDE (PCN) a prévu d'organiser des formations à l'Institut national d'administration publique et recommande de faire en sorte que cette formation soit à tout le moins obligatoire pour les agents susceptibles d'être impliqués dans des procédures de marchés publics ou des relations économiques avec d'autres pays ou entreprises.

Finalement, le rapporteur constate encore qu'il n'y a eu guère de progrès en ce qui concerne l'accès à la justice des victimes de traite commises par des entreprises au Luxembourg ou à l'étranger. Les affaires détectées et le faible taux de poursuites, surtout lorsque la violation a eu lieu à l'étranger, montrent la nécessité de réformes législatives pour garantir l'accès à la justice des victimes d'impacts négatifs sur leurs droits humains. Le rapporteur souligne qu'il faudra entamer la cartographie prévue dans le PAN et y tenir dûment compte des difficultés rencontrées par les victimes de la traite devant les juridictions nationales. Il salue toutefois les initiatives entamées notamment par le PCN ainsi que LuxDev³³⁵ en la matière.

b) Recommandations

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 l'agence luxembourgeoise de crédit à l'exportation ;
- obligeant les entreprises soutenues ou contrôlées par l'État à faire preuve de procédures de diligence raisonnables.

En même temps, il faudra axer l'accès à la justice sur les victimes plutôt que sur les entreprises. Il y aura lieu d'autoriser notamment les recours collectifs et de faciliter davantage la représentation des particuliers par des organisations de la société civile.

Le rapporteur rappelle aussi le besoin de prévoir des formations aux droits humains obligatoires, portant également sur les Principes Directeurs des Nations unies, pour les fonctionnaires et agents publics, les communes, les juges, les procureurs, les inspecteurs du travail et les organes de contrôle concernés, avec des mises à jour périodiques tout au long de leur carrière.

Enfin, il faudra améliorer les PAN sur la traite et sur les entreprises et droits humains en portant une attention particulière au secteur financier, y compris les fonds d'investissements, et aux voies de recours.

³³⁵ <https://luxdev.lu/en/home>.

L. L'impact des nouvelles technologies sur la traite des êtres humains

De nos jours, les nouvelles technologies sont omniprésentes dans notre vie quotidienne. Dans le contexte de la traite des êtres humains, le progrès technologique a donné lieu à de nouvelles méthodes utilisées par les trafiquants.³³⁶

L'impact des nouvelles technologies (NT) est particulièrement préoccupant dans la phase de recrutement ainsi que dans la phase de l'exploitation des victimes. Les nouvelles technologies permettent de communiquer rapidement et de manière anonyme. Elles facilitent la localisation des victimes et la prise de contact avec celles-ci. Les statistiques sur la traite au Luxembourg montrent en effet qu'une grande partie des victimes ont été recrutées sur internet. Les mesures sanitaires dues à la pandémie de Covid-19, ont augmenté les possibilités pour les trafiquants d'établir des contacts en ligne avec des personnes vulnérables. Les NT facilitent également l'exploitation d'un plus grand nombre de personnes, le contrôle des victimes à distance et le transfert de capitaux. Cela est d'autant plus important dans le contexte de l'exploitation sexuelle. **Les NT permettent notamment une meilleure et rapide commercialisation des services sexuels fournis par les victimes. S'agissant de l'exploitation par le travail, les NT sont utilisées surtout dans la phase de recrutement, au moyen d'offres d'emploi en ligne.** Ces annonces peuvent également être retrouvées sur les réseaux sociaux, notamment dans des groupes spécialisés dans la recherche d'emploi, voire des groupes d'entraide en ligne. **Les NT constituent également un moyen utile pour les trafiquants pour exercer une emprise et une pression sur la victime, entre autres pour l'empêcher de déposer plainte.** Dans le contexte de l'exploitation sexuelle cela peut aller jusqu'au *revenge porn* qui consiste à diffuser du contenu sexuellement explicite en ligne sans le consentement de la victime.

Ce phénomène, en constante évolution, met les autorités, qui ont toujours du retard par rapport aux trafiquants, devant des défis énormes.

Dans le contexte de la détection et de l'identification des victimes de traite, les autorités se voient confrontées à un volume d'activités et d'échanges en ligne qui ne cesse d'augmenter. Trafiquants et victimes utilisent des pseudonymes, les communications sont cryptées et les groupes sur les réseaux sociaux sont très souvent des groupes fermés. Le manque de ressources humaines spécialisées au sein de la police constitue également un défi dans ce contexte. Par ailleurs, bien qu'il y ait la possibilité de demander des informations aux sociétés de réseaux sociaux, les procédures pour ce faire sont généralement très lourdes et on ne peut pas toujours s'attendre à une réponse. A cela s'ajoutent les courtes périodes de conservation des données pour les adresses IP et les difficultés à y accéder.

S'agissant des enquêtes, le cryptage des données et les limites que cela entraîne pour observer les communications constituent également un grand défi. Les enquêteurs ne disposent dans la plupart des cas pas de l'équipement technique nécessaire pour remédier à ce problème. Des formations sur ces technologies et leur fonctionnement pour les policiers s'avèrent indispensables dans ce contexte.

³³⁶ Pour plus d'informations, voir le rapport du GRETA: La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies
<https://rm.coe.int/la-traite-des-etres-humains-en-ligne-et-facilitee-par-les-tehnologies/1680a73e45>

Le besoin en formation existe également au niveau des procureurs, afin de faire en sorte qu'ils soient en mesure de suivre les procédures pour demander des données électroniques aux entreprises privées ou obtenir des preuves en coopération avec d'autres pays. Les obligations liées à la réglementation applicable en matière de protection des données dans le domaine répressif constituent également des entraves à la collecte, la conservation et au traitement d'informations.

Pour ce qui est de la coopération au niveau international, il faut savoir que les délais de traitement des demandes d'entraide judiciaire sont très longs. Par ailleurs, la coopération est d'autant plus difficile lorsqu'il s'agit de coopérer avec des pays tiers, notamment en raison des différences dans les systèmes juridiques.

Un autre défi qui se pose concerne la coopération avec les entreprises privées. S'agissant de l'exploitation sexuelle d'enfants, les fournisseurs d'internet, les hébergeurs de contenu et les entreprises de réseaux sociaux se montrent en principe coopératifs. Or, là encore les délais de réponse sont longs et l'absence de personnes de contact, spécialisées en la matière, constitue un obstacle supplémentaire dans le processus.

Les défis auxquels se voient confrontées les autorités luxembourgeoises rejoignent ceux énumérés ci-dessus. En particulier, il a été indiqué que le fait que les données sont cryptées pose un problème majeur aux enquêteurs.

Par ailleurs, afin de travailler de manière préventive, les enquêteurs ont fait savoir qu'ils devraient pouvoir faire des enquêtes sous pseudonymes, même en l'absence d'indices.

Cette possibilité n'est toutefois pas prévue par la loi du 7 août 2023 portant modification (1) du Code pénal et (2) du Code de procédure pénale³³⁷. Celle-ci permet à la police de faire des enquêtes sous pseudonyme sur internet, sous condition qu'il y ait des indices, pour tous les délits et crimes punis d'une peine d'emprisonnement (et non seulement pour les crimes contre la sûreté de l'État et le terrorisme). La police déplore dans ce contexte qu'elle n'ait pas été consultée pour l'élaboration de cette loi³³⁸. Le rapporteur ne peut que recommander aux autorités de remédier au plus vite à ces lacunes juridiques.

La lutte contre la traite facilitée par les nouvelles technologies s'avère être une tâche difficile et très complexe et le Luxembourg n'en est qu'à ses débuts. **Le rapporteur encourage les autorités à redoubler d'efforts pour remédier à ce problème**, étant donné que dans le futur, la très grande majorité de ces activités auront lieu en ligne. **Le Luxembourg devrait se doter d'une stratégie en matière de lutte contre la traite facilitée en ligne. Cette stratégie devrait faire partie intégrante du prochain Plan d'action de lutte contre la traite des êtres humains.** Une telle stratégie pourrait inclure des campagnes de sensibilisation destinées aux clients des sites web qui hébergent des offres de services sexuels ainsi qu'aux personnes qui consultent des sites d'offres d'emploi sur le risque de rencontrer des victimes de traite. Par ailleurs, il pourrait être tiré avantage des NT en publiant des annonces ciblées sur les

³³⁷ Loi du 7 août 2023 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale, Mémorial A n°516 du 18.08.2023

³³⁸ Projet de loi n°8015 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale, doc.parl. 8015/00, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8015>

réseaux sociaux sur les risques de traite et des informations sur les possibilités de signalement pour ainsi sensibiliser un plus large public.

Au niveau de la police et du Parquet, il est recommandé d'augmenter les ressources humaines, d'offrir les formations nécessaires afin que les enquêteurs puissent se spécialiser et d'investir également dans des logiciels spécialisés. Des échanges de bonnes pratiques avec les agents d'autres pays et une coopération transfrontalière renforcée pourraient également contribuer à avancer dans la lutte contre ce phénomène.

Par ailleurs, une meilleure sensibilisation des entreprises au sujet de la traite, voire une collaboration avec ces dernières, notamment dans le contexte des développements concernant la responsabilité des entreprises en matière de droits humains est indispensable. Il serait par exemple utile de mettre en place des règles contraignantes d'après lesquelles les entreprises doivent coopérer avec les autorités répressives et leur communiquer les informations nécessaires.

M. L'indemnisation des victimes : un instrument de justice réparatrice négligé au Luxembourg

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.³³⁹ 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* ». ³⁴⁰

Selon le droit européen, les victimes ont le droit d'être indemnisées pour les préjudices matériel et moral.³⁴¹ 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.³⁴²

Dans son dernier rapport, le rapporteur avait fait une analyse détaillée de la jurisprudence en matière d'indemnisation des victimes de la traite ainsi que des 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.³⁴³ 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

³³⁹ Myria, Rapport annuel 2019, p. 52, disponible sur <https://www.myria.be/>.

³⁴⁰ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 19, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

³⁴¹ Article 15, paragraphe 3 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

³⁴² *Ibid*, paragraphe 4.

³⁴³ CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains – Années 2019-2020*, pp. 104 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

inchangée depuis la publication de son dernier rapport, tant au niveau des indemnités octroyées par les juridictions (1) qu'au niveau de celles prises en charge par l'État (2).

1. Les indemnités octroyées par les juridictions

Aucune demande d'indemnité n'a été introduite dans les affaires jugées en 2021 et 2022 de sorte qu'il n'y a pas de nouveaux développements jurisprudentiels à rapporter.

Le rapporteur rappelle dès lors ses constats principaux formulés dans son 3^e rapport sur la traite portant sur les années 2019-2020 avant de fournir quelques précisions supplémentaires.

a) Un rappel des constats et obstacles relatifs au droit à une indemnité

Pour demander une indemnité 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**.³⁴⁴ Contrairement aux juridictions pénales belges, les juges luxembourgeois estiment toutefois qu'elles ne sont pas compétentes 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. Tandis que le Ministère de la Justice avait estimé que cela 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* »,³⁴⁵ le rapporteur estime que la situation est plus complexe. Il rappelle qu'une victime a le droit d'obtenir une indemnité et qu'il appartient à l'État de veiller à ce que ce droit soit respecté. En Belgique, le rapporteur national Myria a retenu que l'intérêt pour demander une indemnité dépend « *souvent de la situation personnelle de la victime, mais aussi des informations qu'elle recevra* ». ³⁴⁶ En effet, le manque d'informations, un soutien insuffisant, l'absence de critères d'admission stricts ou les obstacles procéduraux ont été cités comme des obstacles principaux.³⁴⁷

Le rapporteur a aussi constaté que si les victimes décident de se constituer partie civile, **elles ne reçoivent qu'une fraction du montant demandé**.³⁴⁸ Le rapporteur a fait les mêmes constats que le GRETA dans ce dernier contexte : les jugements

³⁴⁴ Articles 3, 56 et 183-1 du Code de procédure pénale. À noter que les victimes peuvent aussi procéder par citation directe si le Parquet décide de classer l'affaire.

³⁴⁵ 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/>.

³⁴⁶ Myria, Rapport annuel 2019, pp. 52 et 66, disponible sur <https://www.myria.be/>.

³⁴⁷ Joëlle Milquet, *Strengthening victim's rights: from compensation to reparation*, mars 2019, disponible sur https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/milquet_2pages.pdf.

³⁴⁸ Pour une analyse plus approfondie des chiffres relatifs aux indemnités demandées par les victimes et allouées par les juridictions depuis 2013, le rapporteur renvoie au chapitre portant sur les statistiques dans la 4^e partie.

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.³⁴⁹ Contrairement aux affirmations du gouvernement,³⁵⁰ le rapporteur n'a pas connaissance de situations où les juges auraient ordonné une expertise pour évaluer le chiffre des préjudices subis. Les juridictions ont toujours procédé à une évaluation « *ex aequo et bono* » du dommage matériel³⁵¹ ou moral³⁵², 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.

De plus, jusqu'à présent, les juges n'ont encore jamais usé 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 CPP). Pourtant, il s'agit d'un moyen qui pourrait inciter les exploiters 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, le bénéfice de l'assistance judiciaire risque d'être retiré de façon intégrale.³⁵³

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 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.

³⁴⁹ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, pp. 20-21, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

³⁵⁰ 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/reponse-du-luxembourg-au-questionnaire-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-con/1680a363d1>.

³⁵¹ 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.

³⁵² 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.

³⁵³ CCDH, *Rapport sur la traite des êtres humains – Années 2019-2020*, pp. 43 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

Jusqu'à présent, aucune information n'a été fournie par les autorités au rapporteur par rapport aux indemnités octroyées par les juridictions de travail aux victimes de traite.³⁵⁴ Le rapporteur espère 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.³⁵⁵

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.³⁵⁶ Le rapporteur n'a pas reçu d'informations sur la mise en œuvre de ces dispositions.

b) Les nouveaux développements relatifs à l'exploitation par le travail

Il y a lieu de noter qu'il y a eu des changements législatifs concernant le Code du travail qui pourraient impacter l'indemnisation des victimes de la traite exploitées par le travail.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2023 portant notamment modification du Code du travail,³⁵⁷ l'article L. 574-6 oblige dorénavant également l'employeur d'un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière de verser la rémunération, les cotisations sociales et les impôts impayés.³⁵⁸ Le rapporteur note aussi que les articles L.574-7 et L.572-9 du Code du travail, tels que modifiés par la loi précitée, prévoient que la relation d'emploi de personnes en séjour ou en situation irréguliers 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. Selon le commentaire des articles, « *une simple affirmation contraire ne suffit donc pas pour échapper au paiement des salaires éventuellement dus* ».³⁵⁹

³⁵⁴ 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 indemnités demandées et obtenues par des victimes de la traite devant le tribunal du travail.* »

³⁵⁵ Cour de cassation française, Chambre sociale, 3 avril 2019, 16-20.490, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

³⁵⁶ 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/reponse-du-luxembourg-au-questionnaire-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-con/1680a363d1>. 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]* ».

³⁵⁷ 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, Mémorial A n°556, 28 août 2023.

³⁵⁸ Pour rappel, les articles L. 572-7 et 572-8 précités visaient uniquement les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, alors que le nouvel article L- 574-6 vise dorénavant aussi les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière.

³⁵⁹ Projet de loi n°8227, *Commentaire des articles*, p. 14, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

Si le rapporteur salue la volonté du législateur de renforcer les droits des victimes, il doit toutefois souligner qu'en matière de 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. Il n'y a que très rarement des fiches de salaire qui sont le cas échéant d'ailleurs souvent falsifiées par l'exploiteur. Dans ce contexte, le rapporteur met 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 exploiters et qu'il n'y a pas d'autres témoins. Parfois les juridictions acceptent les affirmations des victimes,³⁶⁰ parfois elles les remettent en question en ayant recours à des présomptions défavorables aux victimes.³⁶¹

Le rapporteur exhorte 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* ». ³⁶² 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. ³⁶³

c) La nécessité d'une refonte générale de l'approche actuelle

Aucune autre 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. Il y a lieu de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les victimes n'introduisent presque jamais des demandes d'indemnisation et d'y remédier. Afin de mieux cerner la problématique, il est **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.

D'abord, le rapporteur rappelle encore une fois que l'approche actuelle obligeant les victimes, dans un délai de 90 jours, à collaborer avec les autorités répressives ou à porter plainte pour obtenir du soutien et de la protection doit être révisée, car elle empêche un bon nombre de victimes de traite de se constituer partie civile et/ou d'obtenir une réparation de leur préjudice. Il est établi que les victimes de traite ont souvent besoin de plusieurs mois, voire des années, pour reconnaître qu'elles ont été

³⁶⁰ Voir notamment le jugement le jugement n°1729/2022 du 30 juin 2022.

³⁶¹ Voir notamment le jugement n°209/2021 du 28 janvier 2021.

³⁶² GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, point 69, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

³⁶³ Myria, *Rapport annuel 2019*, p. 52 et suivantes, disponible sur <https://www.myria.be/>.

victimes d'une exploitation et pour être prêtes à témoigner.³⁶⁴ Il faudra donc, conformément aux recommandations internationales et européennes,³⁶⁵ **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 arrêter d'expulser les victimes identifiées, présumées ou potentielles du pays.**³⁶⁶

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.³⁶⁷ 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 de défendre* » et que la victime déclare expressément et par écrit ne pas s'y opposer.³⁶⁸ Or, jusqu'à présent, aucune association n'a eu recours à cette possibilité.³⁶⁹ Si le GRETA estime qu'il y a « *un manque de connaissance quant à cette possibilité* », ³⁷⁰ le rapporteur souligne qu'il y a probablement encore d'autres raisons qui devraient

³⁶⁴ 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, §61, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/> ; Charles-Éric Clesse, *La traite des êtres humains, Droit belge éclairé des législations française, luxembourgeoise et suisse*, Larcier, 2013, p. 695.

³⁶⁵ Dans son rapport, 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* », voir GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 49, disponible sur <https://rm.coe.int/>. 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>.

³⁶⁶ 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). Le rapporteur n'a pas pu recevoir plus d'explications y relatives.

³⁶⁷ 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/>.

³⁶⁸ Article 3-1 du CPP: « *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.* »

³⁶⁹ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 21, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

³⁷⁰ *Ibid.* Seulement trois associations disposent d'un agrément sur base de l'article 3-1 du Code de procédure pénale : Femmes en détresse, Association pour la Promotion de la Transparence et Passerell.

être analysées et résolues de manière proactive par le gouvernement. Il faut évoquer un manque de ressources des associations, la réticence et la peur des gens d'aller en justice dans le microcosme luxembourgeois, l'évaluation de la pertinence d'aller en justice par rapport à la problématique de la preuve ou encore l'interprétation restrictive des juges de l'intérêt à agir des associations.³⁷¹ 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 ont recours à cette possibilité.³⁷²

Le rapporteur rappelle aussi qu'il faudra **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** parallèlement au procès pénal pour recouvrer leurs salaires impayés. Le Luxembourg pourrait s'inspirer notamment de la Belgique où les juridictions pénales sont compétentes pour prononcer une indemnisation pour les salaires impayés. En attendant une telle adaptation du cadre légal, le rapporteur renvoie à la jurisprudence de la Cour de cassation française selon laquelle « *l'ordre public international s'oppose à ce qu'un employeur puisse se prévaloir des règles du droit commun pour évincer, par l'absence de contrat de travail, l'application du droit du travail dans un conflit élevé par un salarié placé à son service sans manifestation de sa volonté et employé dans des conditions de subordination et de dépendance ayant méconnu sa liberté individuelle et ses droits élémentaires aux contreparties de son travail* ». ³⁷³ Elle considère aussi qu'en « *raison de son caractère indemnitaire, [la demande de la victime est] soumise à une prescription trentenaire* » et non pas à celle applicable aux salaires. Le rapporteur estime que ce même raisonnement devrait s'appliquer en droit luxembourgeois pour les demandes introduites devant les juridictions du travail pour éviter que les victimes soient privées de leur droit d'être indemnisé.

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 exploités.³⁷⁴ Il est crucial de saisir le plus tôt possible le patrimoine criminel des suspects.³⁷⁵ Actuellement, les confiscations prononcées ne constituent qu'une fraction minimale des bénéfices générés par les activités criminelles, d'où l'importance d'enquêtes financières renforcées. Pour rappel, les articles 7 et 14 du Code pénal prévoient la possibilité pour les juges de prononcer la confiscation spéciale en matière criminelle et délictuelle. L'article 31 (1) du Code pénal prévoit que la confiscation spéciale est toujours prononcée pour des crimes, tandis qu'elle est en principe facultative pour les délits (sauf exceptions comme p.ex. le blanchiment qui est souvent invoqué en matière de

³⁷¹ Voir par analogie CEFIS, LISER et MIFA, *Le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg, Rapport d'étude quantitative et qualitative*, p. 94, disponible sur <https://mfamigr.gouvernement.lu>.

³⁷² Myria, *Rapport annuel d'évaluation 2022*, disponible sur <https://www.myria.be/>.

³⁷³ Cour de cassation française, n°16-20.490 du 3 avril 2019, disponible sur www.legifrance.gouv.fr/.

³⁷⁴ Myria, *Rapport annuel 2019*, p. 68, disponible sur <https://www.myria.be/>.

³⁷⁵ *Ibid.*

traite).³⁷⁶ Les juges ont donc l'obligation, respectivement la possibilité, de prononcer des confiscations en matière de traite – à condition que des enquêtes et des saisies y relatives ont été réalisées. Or, les juridictions ne prononcent pas toujours des confiscations (même en cas de crime ou de blanchiment d'argent)³⁷⁷ et les montants confisqués ne correspondent presque jamais aux avantages patrimoniaux que les exploitants ont tiré de l'exploitation des victimes.³⁷⁸ Elles se limitent en général aux biens qui sont directement liés aux infractions, p.ex. des éléments de preuve sans valeur 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. À titre d'exemple, dans l'arrêt 69/18 V du 13 février 2018, la Cour d'appel a prononcé la confiscation de 156.940 € alors que le chiffre d'affaires mensuel du cabaret concerné était évalué à 100.000 € et l'exploitation a duré au moins deux ans et cinq mois, générant ainsi approximativement 2.9 millions d'euros. Selon les juges, il était établi que la seule activité du cabaret consistait dans l'exploitation de ce dernier selon le système mis en place par les auteurs de la traite. L'ensemble des revenus était considéré comme étant en relation avec l'exploitation de jeunes femmes en vue de la prostitution.³⁷⁹

Depuis 2013, seulement dans deux jugements des confiscations par équivalent³⁸⁰ ont été prononcées. À titre d'exemple, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg avait retenu ce qui suit dans son jugement de 2013 : « *Compte tenu de ce que les seuls montants qui ont pu être confisqués comme produits directs des infractions commises par P1.) sont un montant de 18.732,10 euros, (...) et un montant de 2.010 euros (...) et que les gains produits par les infractions retenues à charge de P1.) semblent être de loin plus élevés, le tribunal décide (...) de prononcer la confiscation par équivalent des sommes suivantes : le montant de 16.385 euros saisi au domicile de la famille P1.) (...); le montant de 2.080 euros se trouvant dans un classeur portant l'inscription « salary » (...); le montant de 2.503,01 euros trouvé sur P1.) lors de son arrivée au centre pénitentiaire de Luxembourg (...)* ». ³⁸¹ Bien que le montant total saisi et confisqué dans cette affaire reste disproportionné par rapport aux bénéfices

³⁷⁶ Art. 506-1 du CP : « *Sont punis d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 1.250 euros à 1.250.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement: ceux qui ont sciemment facilité, par tout moyen, la justification mensongère de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect (...) d'une infraction aux articles (...) 382-1, 382-2 (...) du Code pénal* ».

³⁷⁷ 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 considérée comme un crime, il n'y avait pas de confiscations. Dans l'affaire n°1997/2016 du 30 juin 2016 où l'infraction de blanchiment a été retenue, il n'y avait pas non plus de confiscations.

³⁷⁸ Il faut noter que la valeur totale des sommes confisquées n'est généralement pas précisée dans les jugements.

³⁷⁹ Deux condamnés ont directement profité de cet argent en tant que propriétaires du cabaret et les trois autres ont profité de cet argent alors que leurs salaires ont été payés par le moyen de cet argent.

³⁸⁰ Cette possibilité est prévue à l'article 31 (2) du Code pénal : il est possible de confisquer les biens « *dont la propriété appartient au condamné et dont la valeur monétaire correspond à celle des biens [formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, d'une infraction ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'infraction, y compris les revenus de ces biens], si ceux-ci ne peuvent être trouvés aux fins de confiscation* ».

³⁸¹ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, n°510/2013 du 7 février 2013, p. 78-79 ; voir aussi le jugement n°533/2018 du tribunal d'arrondissement de Diekirch du 25 octobre 2018.

généérés,³⁸² la confiscation par équivalent est un mécanisme qui mérite d'être utilisé et développé davantage. 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.³⁸³

Pour conclure, **le rapporteur souligne que l'absence d'indemnisations adéquates pour les victimes de la traite s'explique par une multitude d'obstacles qu'il s'agit de surmonter. L'État doit impérativement intervenir dans les situations où une victime risque de ne pas être en mesure d'être indemnisée.**

2. 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 exploités.

a) Le mécanisme d'indemnisation prévu par la loi modifiée du 12 mars 1984

Dans son dernier rapport, le rapporteur avait déjà abordé le 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. Il y avait fait les constats suivants :

- seules les victimes de formes de traite d'une exceptionnelle gravité peuvent recourir à ce mécanisme,³⁸⁴ et ceci dans des conditions très limitées, ce qui pourrait, en 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 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.

³⁸² Les rentrées du cabaret entre décembre 2010 et juillet 2011, dont la majorité provenaient d'infractions, avaient été évaluées à 177.700 €. L'exploitation a duré au moins 3 ans.

³⁸³ GRETA, *Troisième cycle d'évaluation du Luxembourg*, p. 22, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

³⁸⁴ 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 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.

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 nouveau mécanisme du recouvrement des avoirs via des confiscations

Le rapporteur se félicite de l'adoption de la loi du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués. Pour rappel, cette loi permet dorénavant à « [t]oute personne qui s'est constituée partie civile et qui a bénéficié d'une décision définitive lui accordant des dommages et intérêts en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait d'une infraction pénale et qui n'a pas obtenu d'indemnisation ou de réparation intégrale, (...) obtenir du Bureau de gestion des avoirs que ces indemnités lui soient payées prioritairement sur les fonds ou sur la valeur liquidative des biens du condamné dont la confiscation a été prononcée. »³⁸⁵ Cette loi pourra donc permettre au Luxembourg de saisir et de confisquer des sommes plus importantes, ce qui est crucial pour l'indemnisation des victimes.

Cela pourra aussi 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).³⁸⁶ À noter qu'au Luxembourg, les biens confisqués ont jusqu'à présent pu être alloués au Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité³⁸⁷ si le blanchiment d'argent avait également été retenu par les juges. Ce fonds a notamment été utilisé pour financer une campagne de sensibilisation sur la traite mais non pas pour indemniser les victimes de traite. Le nouveau mécanisme de recouvrement des avoirs pourra, sous condition d'être suffisamment accessible et efficace, donc remédier à cette situation.

Selon les informations à la disposition du rapporteur, des travaux de réflexion portant sur la mise en œuvre concrète sont en cours. Le rapporteur abordera certains points ci-dessous pour alimenter ces réflexions.

Le rapporteur note d'abord que la nouvelle loi semble uniquement permettre le recouvrement de dommages et intérêts prononcés par les juridictions pénales. Au vu de la jurisprudence actuelle, les victimes d'une exploitation par le travail ne semblent dès lors pas pouvoir solliciter le Bureau de gestion des avoirs pour demander une indemnisation des salaires impayés prononcée par les juridictions du travail. Par ailleurs, vu que la quasi-totalité des victimes de traite ne se constituent pas partie civile lors des procédures pénales, elles ne pourront pas bénéficier de ce mécanisme. Il s'y ajoute qu'au vu des difficultés décrites ci-dessus résultant entre autres de l'allocation insuffisante de dommages et intérêts tant matériels que moraux par les juridictions pénales, le rapporteur craint que le mécanisme de gestion et de recouvrement des

³⁸⁵ Article 583 du Code de procédure pénale, tel qu'introduit par l'article 11 de la loi du 22 juin 2022.

³⁸⁶ 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>.

³⁸⁷ 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.

avoirs risque de ne pas pouvoir réparer adéquatement les préjudices subis par les victimes de traite s'il n'est pas accompagné d'autres mesures.

Ensuite, il semble que les victimes devront proactivement introduire une demande au Bureau de gestion des avoirs endéans six mois à partir du jour où la décision judiciaire est devenue définitive. Il est dès lors particulièrement important qu'elles soient informées de cette possibilité et que leurs avocats soient également sensibilisés et aient connaissance de l'existence de celle-ci.

Pour l'instant, il n'est d'ailleurs pas clair comment l'exigence de ne pas avoir « *obtenu d'indemnisation ou de réparation intégrale* » sera appréciée en pratique. Le rapporteur s'interroge dans ce même contexte aussi sur les relations entre les deux mécanismes d'indemnisation étatiques.³⁸⁸ Est-ce qu'il y a une hiérarchie entre les mécanismes ou est-ce que la victime aura le libre choix de choisir l'un ou/et l'autre ? À première vue, il semblerait que la victime devra d'abord adresser une demande auprès du Bureau de gestion et pourra, à titre conservatoire, réclamer une indemnisation à charge de l'État sur base de la loi modifiée du 12 mars 1984 précitée.

Enfin, il se pose encore la question de savoir si l'indemnisation d'une victime par le nouveau mécanisme sera liée à l'existence de biens confisqués directement en lien avec son exploitation ou s'il y aura un fonds d'indemnisation permettant d'indemniser toutes les victimes, indépendamment de l'existence de biens confisqués en relation avec son affaire. Cette question serait actuellement analysée par les acteurs concernés dans le cadre de travaux de réflexion sur la mise en œuvre pratique du nouveau dispositif. Le rapporteur souligne dans ce contexte qu'il est généralement **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 »**.³⁸⁹

En tout cas, il faudra y avoir un minimum de saisies et de confiscations pour que ce mécanisme ait les fonds nécessaires pour pouvoir fonctionner effectivement. Comme déjà souligné ci-dessus, même si le Code pénal prévoit déjà l'obligation, respectivement la possibilité, pour les juges de prononcer la confiscation spéciale en matière criminelle et délictuelle, en réalité des confiscations en matière de traite ne sont pas toujours prononcées. Le rapporteur se félicite dans ce dernier contexte que le paragraphe 4 de l'article 31, introduit par la loi du 22 juin 2022 précitée, vient de renforcer l'arsenal à la disposition des autorités. Il prévoit que la « *confiscation de valeur peut être ordonnée lorsqu'aucun bien susceptible de confiscation n'a été identifié ou lorsque les biens identifiés sont insuffisants pour couvrir l'objet ou le produit direct ou indirect d'une infraction ou d'un avantage patrimonial quelconque tiré de l'infraction. Elle est exécutée sur tous biens, quelle qu'en soit leur nature, appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition* ». Selon le commentaire des articles, « *la confiscation de valeur ne se confond pas avec la confiscation par équivalent qui présuppose que des biens, équivalents en valeur, aient été identifiés préalablement pour que le juge puisse*

³⁸⁸ Pour rappel, il s'agit du mécanisme d'indemnisation prévu par la loi modifiée du 12 mars 1984 et du mécanisme analysé sous le présent chapitre.

³⁸⁹ 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/>.

prononcer leur confiscation. (...) Le juge prononce la confiscation d'une somme « virtuelle », déterminée dans son montant par rapport à l'objet ou au produit de l'infraction. Seulement, cette peine sera exécutée ultérieurement lorsque des biens appartenant au condamné ou dont il aura la disposition auront été identifiés. » Le rapporteur **espère que cette confiscation de valeur sera utilisée au maximum** et permettra de prononcer des confiscations qui seront plus proportionnées aux bénéfices générés par les personnes condamnées.

Pour conclure, le rapporteur **recommande au gouvernement de tenir compte de ses questionnements ci-dessus lors des travaux de réflexion sur la mise en œuvre pratique du mécanisme de recouvrement des avoirs. Les enquêteurs, les juges ainsi que toute autre autorité concernée doivent en tout cas être en mesure d'évaluer les bénéfices générés par les exploitants et procéder à des saisies et des confiscations 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.**

IVe Partie : La réponse pénale à la traite des êtres humains

Dans le présent chapitre, le rapporteur analyse comment les différentes formes de traite sont poursuivies et réprimées au Luxembourg. Il passe en revue les éléments constitutifs de cette infraction tels qu'interprétés par les cours et tribunaux luxembourgeois (chapitre A) avant d'aborder les évolutions jurisprudentielles relatives aux circonstances aggravantes (chapitre B). Ensuite, le rapporteur établit également des statistiques relatives aux décisions judiciaires rendues en 2021 et 2022 (chapitre C) avant de comparer le nombre d'affaires ouvertes en matière de traite entre 2013 et 2022 avec le nombre d'affaires qui ont fait l'objet d'une décision judiciaire (chapitre D).

A. Les éléments constitutifs de l'infraction de la traite des êtres humains

Afin d'obtenir une vision plus complète de la jurisprudence, la présente analyse couvre une période de 10 ans, à savoir toutes les affaires³⁹⁰ où une décision finale a été rendue entre 2013 et 2022.³⁹¹ Le rapporteur rappelle ici d'abord brièvement les principes communs à tous les types de traite (1) avant de passer à l'analyse des spécificités des différentes formes d'exploitation auxquelles les cours et tribunaux ont été confrontés jusqu'à présent, à savoir l'exploitation sexuelle (2) et l'exploitation par le travail (3).

1. Rappel des éléments constitutifs communs

Selon l'article 382-1 du Code pénal luxembourgeois, il y a traite des êtres humains si les deux éléments suivants sont prouvés :

- un **élément matériel** : il faut un acte de recrutement, de transfert, de transport, d'hébergement, d'accueil d'une personne³⁹², de passage ou de transfert de contrôle sur celle-ci ; et
- un **élément moral** : l'acte matériel doit avoir été fait « *en vue* » d'exploiter une personne sexuellement, par le travail, la mendicité, le prélèvement d'organes

³⁹⁰ 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).

³⁹¹ Entre 2013 et 2022, 31 affaires ont fait l'objet de jugements définitifs. Il y a eu 19 affaires en matière d'exploitation sexuelle et 5 affaires en matière d'exploitation par le travail. Les autres formes de traite n'ont pas fait l'objet d'une décision judiciaire durant la période étudiée. Dans 4 autres affaires, le Parquet n'a finalement pas requis l'infraction de la traite – il s'agissait d'affaires où la traite par l'exploitation sexuelle était initialement suspectée. Dans les 3 affaires restantes, la traite a été invoquée par le Parquet, mais les juges ne l'ont pas retenue (1 affaire d'exploitation sexuelle, 2 affaires d'exploitation par le travail).

³⁹² À noter que le nombre de victimes n'est pas pertinent en droit luxembourgeois pour retenir la traite. Il est parfois pris en compte lors de la détermination des peines. Dans les pays voisins, il « *n'interviendra que comme circonstances aggravantes dans le Code pénal français ou comme multiplicateur de l'amende dans celui belge* », voir Charles-Éric Clesse, *La traite des êtres humains, Droit belge éclairé des législations française, luxembourgeoise et suisse*, Larcier, 2013, p. 219.

ou la commission par cette personne d'un crime ou d'un délit contre son gré.³⁹³ L'élément moral suppose une intention malicieuse spécifique d'exploiter une personne, qui peut différer d'une forme d'exploitation à l'autre. Les termes « *en vue de* » signifient d'ailleurs que, hormis l'élément matériel cité ci-avant, la réalisation de l'exploitation n'est pas requise.³⁹⁴

Contrairement à certains autres systèmes juridiques européens et à l'instar du droit belge, le droit pénal luxembourgeois n'exige pas d'autres conditions pour retenir l'infraction de la traite. 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.³⁹⁵ Les moyens par lesquels le contrôle sur la victime est obtenu par les auteurs, tels que le recours à la contrainte, l'abus d'une situation de vulnérabilité particulière ou le recours à des violences³⁹⁶, constituent des circonstances aggravantes en droit luxembourgeois.

Une autre spécificité du droit pénal luxembourgeois réside dans le fait que le consentement de la victime, s'il existe, ne constitue pas une cause exonératoire de responsabilité de l'auteur.³⁹⁷ Cela vaut tant pour l'infraction de base que pour les circonstances aggravantes.³⁹⁸ On verra toutefois ci-dessous que certains magistrats n'appliquent pas ce principe alors qu'ils tiennent quand même, dans une certaine mesure, compte de l'existence du consentement de la victime, surtout dans le contexte de l'analyse des circonstances aggravantes.

Au cours des dix dernières années, la jurisprudence a également pu clarifier certains autres principes relatifs à la traite. À titre d'exemple, il est communément admis que l'exigence d'une privation des droits fondamentaux ou l'existence d'une criminalité organisée n'est pas nécessaire pour prouver l'infraction de traite.³⁹⁹ La jurisprudence de la Cour d'appel y relative est claire et les juges qui exigent ce critère sont rares.⁴⁰⁰

³⁹³ Au Luxembourg, il s'agit d'une liste exhaustive. En limitant les secteurs concernés, la loi luxembourgeoise est ainsi plus restrictive que la directive de l'UE ce qui rend la transposition incorrecte. Voir dans ce sens Charles-Éric Clesse, précité, p. 215.

³⁹⁴ Il suffit qu'une des formes de la traite était envisagée au moment où l'action a eu lieu. Voir notamment les travaux préparatoires du projet de loi n°5860, *Commentaires des articles*, p. 7, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/076/797/077956.pdf> et Charles-Éric Clesse, précité, p. 213.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ Voir notamment l'arrêt de la Cour d'appel n°172/15 X du 6 mai 2015 : « (...) *d'éventuelles violences ne constituent pas le moyen par lequel le contrôle sur une personne est obtenu, c'est-à-dire un élément constitutif de l'infraction, l'article 382-1 du code pénal faisant abstraction de cet élément au niveau de la définition même de l'infraction, cet élément n'apparaissant qu'à propos de la détermination des circonstances aggravantes* ».

³⁹⁷ Article 382-2 (3) du Code pénal : « *Le consentement d'une victime de la traite des êtres humains n'exonère pas l'auteur ou le complice de la responsabilité pénale dans l'un des cas d'infraction ou de tentative d'infraction visés aux articles 382-1 et 382-2* ».

³⁹⁸ Article 382-2 (4) du Code pénal : « *Le consentement d'une victime de la traite des êtres humains ne saurait pareillement constituer dans l'un des cas d'infraction ou de tentative d'infraction visés aux articles 382-1 et 382-2 une circonstance atténuante* ».

³⁹⁹ En matière d'exploitation par le travail, voir notamment Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, n°1074/2022 du 31 mars 2022 (p. 17) et Cour d'appel, [95/17X](#) du 1^{er} mars 2017 (p. 24). En matière d'exploitation sexuelle : CA n°24/18 V du 16 janvier 2018 (p. 10) ; CA n°497/13 V du 22 octobre 2013 (pp. 23-24).

⁴⁰⁰ Ces dernières années, seul le tribunal d'arrondissement de Diekirch a dans son jugement n°357/2020 du 13 août 2020 (p. 23) encore estimé, de manière erronée, que la définition de l'infraction de traite « *suppose que la victime ait été privée de ses droits fondamentaux* ».

De même, pour que l'infraction de traite des êtres humains soit constituée, il n'est pas nécessaire qu'il soit établi que la personne qui recrute, héberge ou accueille les victimes se soit personnellement enrichie.⁴⁰¹

Le degré de complexité des affaires ainsi que l'appréciation des faits constitutifs de la traite peuvent varier en fonction du type d'exploitation. Jusqu'à présent, il y a eu exclusivement des condamnations en matière d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail. Alors que des affaires relatives à l'exploitation de la mendicité ou à la commission de crimes ou de délits contre le gré de la victime ont été rapportées à la police judiciaire, aucune à ce jour n'a abouti à des jugements. Le rapporteur n'a pas connaissance d'enquêtes ou de poursuites en lien avec le prélèvement d'organes. L'analyse de la jurisprudence ci-dessous se limite donc à l'exploitation sexuelle et l'exploitation par le travail.

2. Rappel des éléments constitutifs en matière d'exploitation sexuelle

Entre 2013 et 2022, il y a eu 19 affaires d'exploitation sexuelle en matière de traite qui ont fait l'objet de décisions finales et une affaire où la traite n'a finalement pas été retenue par les magistrats. L'exploitation a le plus souvent eu lieu dans des appartements, dans la rue ou dans des cabarets.

a) Élément matériel

Comme déjà mentionné ci-dessus, il faut y avoir « *[u]n acte matériel de recrutement, de transport, de transfert, d'hébergement, d'accueil d'une personne, de passage ou de transfert du contrôle sur elle (...)* ». ⁴⁰² Selon la jurisprudence, le terme « *recrutement* » paraît « *renvoyer à l'ensemble des démarches qui peuvent être faites pour convaincre ou forcer une personne d'être mise à la disposition d'une personne tierce dans un but criminel. Peu importe à cet effet que la victime soit consentante pour participer à la réalisation du but criminel puisque le consentement ne constitue pas une cause exonératoire de responsabilité.* » ⁴⁰³

Entre 2013 et 2022, l'acte matériel de la traite a été retenu notamment dans les situations suivantes : louer un appartement à des personnes qui se prostituent, ⁴⁰⁴ conduire les victimes de l'étranger au Luxembourg ou organiser leur transport, ⁴⁰⁵ conduire la victime à l'intérieur du territoire du Luxembourg et loger avec elle dans un hôtel, ⁴⁰⁶ recruter des femmes en mettant des chambres à leur disposition dans un

⁴⁰¹ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (TAL), n°[1836/2018](#) du 14 juin 2018 ; Cour d'appel (CA), n°[34/19](#) X du 23 janvier 2019. Voir aussi les travaux préparatoires du projet de loi n°5860 : « *Le texte sous rubrique fait également abstraction de la preuve d'une rémunération ou d'un avantage versé, dans le cadre du recrutement ou du transport, de la part de la personne qui va procéder ultérieurement à l'exploitation (...), l'objectif de lucre sort à suffisance de l'exploitation de la victime dont le recrutement et le contrôle n'est que le préalable ou le corollaire* », p. 7, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁴⁰² CA, n°[356/19](#) du 22 octobre 2019, p. 8.

⁴⁰³ TAL, n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019, p. 17 ; TAL, n°[1997/2016](#) du 30 juin 2016, p. 11 ; CA, n°[425/16](#) V du 12 juillet 2016, p. 13.

⁴⁰⁴ TAL, n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019, p. 19 ; CA, n°[425/16](#) V du 12 juillet 2016, p. 13.

⁴⁰⁵ TAL, n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019, p. 18 ; TAL, n°[1475/2017](#) du 18 mai 2017, p. 8 ; CA, n°[172/15](#) X du 6 mai 2015, p. 19.

⁴⁰⁶ TAL, n°[1074/2022](#) du 31 mars 2022, p. 17.

appartement privé,⁴⁰⁷ recruter des personnes qui se prostituent en faisant publier des annonces dans un journal et en les accueillant et les hébergeant par la mise à disposition d'appartements loués par elles-mêmes,⁴⁰⁸ recruter et accueillir des hôtes dans un cabaret en mettant une partie de l'immeuble à la disposition de femmes qui s'y prostituaient,⁴⁰⁹ avoir « entraîné une femme dans la débauche » en déménageant à plusieurs reprises en vue ou en tolérant qu'elle s'y prostitue et puisse financer le ménage commun.⁴¹⁰

b) Élément moral

Dans le cadre de l'exploitation sexuelle, l'élément moral consiste dans l'intention de satisfaire notamment à la passion d'autrui et d'exposer la victime à la prostitution ou à la débauche, respectivement l'intention, au moment du recrutement, transport, hébergement etc. d'exposer la victime à des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles.⁴¹¹

Les termes d'agression ou d'atteintes sexuelles ne sont pas définis plus amplement en droit pénal luxembourgeois et n'ont, jusqu'à présent, pas été précisés par les juges en matière de traite.⁴¹² Le terme « *proxénétisme* » est l'activité de l'individu qui facilite la prostitution d'autrui ou qui en tire profit et est sanctionnée par l'article 379*bis* alinéa 5 du Code pénal.⁴¹³ La définition du terme « *prostitution* » doit s'entendre dans son sens usuel, elle n'implique pas nécessairement l'existence de relations sexuelles : il s'agit de se prêter, moyennant une rémunération, à des contacts physiques de quelque nature qu'ils soient, afin de satisfaire les besoins sexuels d'autrui. La rémunération peut se référer à tout avantage matériel consenti. 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.⁴¹⁴

En général, dès que l'infraction de proxénétisme est établie, l'élément moral de la traite est souvent prouvée sans difficultés particulières étant donné que les éléments constitutifs sont très similaires.⁴¹⁵ Il en va de même en ce qui concerne l'infraction de

⁴⁰⁷ TAL, n°[3302/2018](#) du 20 décembre 2018, p. 12.

⁴⁰⁸ TAL, n°[1475/2017](#) du 18 mai 2017.

⁴⁰⁹ TAL, n°[1997/2016](#) du 30 juin 2016, p. 12.

⁴¹⁰ TAL, n°[2727/2016](#) du 20 octobre 2016, p. 27.

⁴¹¹ CA, n°69/18 V du 13 février, p.10. Voir aussi Lexis-Nexis, Jurisclasseur Pénal code, fascicule 20, Traite des êtres humains.

⁴¹² Voir Clesse, précit, p. 318 et suivantes. Il pourrait aussi s'agir de la pornographie, des spectacles à caractère sexuel, le mariage précoce, les différentes formes de mariage arrangé, ...

⁴¹³ Est proxénète au sens de l'article 379*bis* alinéa 5° du code pénal celui ou celle, « a) qui d'une manière quelconque aide, assiste ou protège sciemment la prostitution d'autrui ou le racolage en vue de la prostitution; b) qui, sous forme quelconque, partage les produits de la prostitution d'autrui (...); c) qui embauche, entraîne ou entretient, même avec son consentement, une personne même majeure en vue de la prostitution ou la livre à la prostitution ou à la débauche; d) qui fait office d'intermédiaire (...); e) qui, par menace (...) ou par tout autre moyen entrave l'action de prévention (...) par les organismes qualifiés en faveur de personnes se livrant à la prostitution ». Voir aussi TAL, n°[1074/2022](#) du 31 mars 2022, p. 12.

⁴¹⁴ CA, [356/19](#) du 22 octobre 2019, p. 8.

⁴¹⁵ À noter toutefois que dans le récent jugement n°1990/2023 du 19 octobre 2023, les juges ont seulement retenu le proxénétisme et rejeté la traite puisque les juges estimaient que la prévenue était elle-même victime de traite et qu'il n'était pas prouvé qu'elle voulait concourir à l'exploitation d'autres

diriger une maison de débauche ou de prostitution prévue à l'article 379bis 3° ou celle de louer ou tolérer l'utilisation d'un immeuble en sachant que ces lieux servent à l'exploitation de la prostitution d'autrui, prévue à l'article 379bis 4°. Dans la seule affaire entre 2013 et 2022 où la traite n'a finalement pas été retenue en matière d'exploitation sexuelle, les juges avaient également acquitté l'auteur de l'infraction de proxénétisme.⁴¹⁶

Les situations suivantes ont notamment permis de conclure à l'existence de l'élément intentionnel : obliger les employées d'un cabaret à tout mettre en œuvre pour que la prostitution reste cachée, leur faisant signer des clauses de « *no sex* » tout en encaissant des sommes importantes pour des consommations de champagne⁴¹⁷ ; favoriser la prostitution en confectionnant les annonces pour les personnes qui se prostituent et en cherchant un réceptionniste⁴¹⁸ ; inciter les femmes travaillant dans un cabaret à se prostituer et encaisser des prix très surfaits pour des bouteilles de champagne, prix dans lesquels la rémunération des relations sexuelles était déjà comprise⁴¹⁹. À noter que certains auteurs de traite essaient d'argumenter qu'ils n'étaient pas au courant de la prostitution ou qu'ils ne savaient pas que les activités en cause étaient illégales. Ces arguments ne sont acceptés que dans des situations très exceptionnelles.⁴²⁰

c) La jurisprudence en matière d'exploitation sexuelle en 2021-2022

Il n'y a eu qu'un seul jugement en matière d'exploitation sexuelle en 2021-2022. Il s'agit du jugement n°1074/2022 rendu par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg en date du 31 mars 2022.⁴²¹

• Jugement n°1074/2022 du 31 mars 2022

Cette affaire concerne l'exploitation sexuelle d'une femme par un homme (P2) et une femme (P1) au mois de février 2021. Lors d'un contrôle effectué par la police sur le parking d'une station d'essence à la suite d'un signalement par un employé de celle-ci, la victime a communiqué aux agents via « *Google translate* » en leur montrant le message « *Bringen sie mich hier raus* ». Des hématomes ont été détectés sur son

prostituées. Il y a aussi eu des affaires où le Parquet a finalement uniquement requis le proxénétisme. À titre d'exemple, dans le jugement du TAL n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019, une réceptionniste a uniquement été accusée et condamnée pour proxénétisme (mise en relation des clients avec les prostituées, détention et utilisation de l'argent lui remis par l'auteur de la traite), sans avoir été accusée de traite.

⁴¹⁶ CA, n°[511/14](#) V du 25 novembre 2014 ; à noter toutefois que dans un jugement du TAL, n°[1990/2023](#) du 19 octobre 2023, p. 19, la prévenue 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* ».

⁴¹⁷ CA, n°[24/18](#) V du 16 janvier 2018.

⁴¹⁸ TAL, n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019.

⁴¹⁹ TAL, n°[1997/2016](#) du 30 juin 2016.

⁴²⁰ Dans le jugement du TAL n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019 (p. 15) il a été admis sur base de l'article 71-1 du Code pénal qu'une personne accusée de proxénétisme (réceptionniste d'un auteur accusé de traite) et « atteint » d'un « retard mental » méritait la faveur de la suspension du prononcé prévue à l'article 621 du Code pénal. En général, ces arguments sont toutefois rejetés, voir notamment le jugement récent n°695/2023 du 9 mars 2023 (un appel a été interjeté à l'encontre de ce jugement).

⁴²¹ TAL, n°[1074/2022](#) du 31 mars 2022.

dos. Elle indique avoir été invitée par P2 de l'accompagner au Luxembourg où elle aurait rencontré P2 (la compagne de P1) et aurait été forcée de se livrer à la prostitution. Il ressort du jugement que la victime a été interrogée à trois reprises (au commissariat de Police, par audition vidéo par les enquêteurs de la police judiciaire et par le juge d'instruction). P1 a également exercé la prostitution. Les trois seraient venus ensemble au Luxembourg et P2 aurait récupéré l'argent provenant de la prostitution pour payer leur logement. Les auteurs ont contesté ces faits, mais leurs récits sont contradictoires. À un moment donné, la compagne de P2 a également accusé ce dernier de l'avoir forcée à se prostituer avant de dire lors de l'audience qu'elle aurait inventé ces accusations dans le seul but de sortir de prison.

Le Parquet avait requis plusieurs circonstances aggravantes : l'abus d'une situation de vulnérabilité, le recours à des menaces ou à la force, le recours à des violences et l'association de malfaiteurs.

Les juges ont retenu que les auteurs avaient sciemment commis l'infraction de proxénétisme : ils ont négocié les prix avec les clients, ont conduit la victime en voiture aux rendez-vous, utilisaient l'argent gagné pour payer l'hôtel où ils logeaient ensemble, ont « aidé » la victime à se livrer à la prostitution. Au vu de ces faits, l'infraction de traite est également établie, étant donné que les auteurs avaient transporté et hébergé la victime en vue de sa prostitution. En se basant sur les conclusions des enquêteurs, les juges remettent toutefois en question certains comportements et affirmations de la victime (p.ex. concernant le fait d'être venu ensemble avec P2 au Luxembourg ou encore l'origine des blessures). Aucune circonstance aggravante n'a finalement été retenue – pour plus de détails y relatifs, le rapporteur renvoie au point B (« Les circonstances aggravantes ») ci-dessous.

P2 a été condamné à 30 mois de prison dont 15 assortis de sursis et à une amende de 2.000 €. Sa compagne a été condamnée à 18 mois de prison dont 12 assortis de sursis et à une amende de 1.000 €.

En général, le rapporteur estime que la jurisprudence relative aux éléments constitutifs de la traite en matière d'exploitation sexuelle ne soulève pas de questions particulières. Comme déjà souligné dans son 3^e rapport sur la traite,⁴²² le rapporteur **invite toutefois tous les acteurs à veiller au langage et aux raisonnements utilisés (notamment concernant l'appréciation des circonstances aggravantes) pour éviter que les jugements contribuent ou perpétuent involontairement les violences auxquelles les victimes ont été exposées – notamment en tirant des conclusions hâtives du comportement des victimes. Cela entraîne une victimisation secondaire de ces personnes. Une augmentation des offres de formations et de sensibilisation est de mise pour les magistrats siégeant en matière de traite, portant également sur l'application du principe de non-punition tel qu'il a été illustré dans le chapitre sur la criminalité forcée.**

⁴²² CCDH, 3^e rapport sur la traite, pp. 88, 92, 95-100, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

3. Rappel des éléments constitutifs en matière d'exploitation par le travail

La jurisprudence en matière d'exploitation par le travail est, pour l'instant, limitée à des affaires où l'exploitation a eu lieu dans les secteurs de l'HORECA ou de l'aide à domicile. Entre 2013 et 2022, il y a uniquement eu cinq affaires où la traite a été retenue par les magistrats et deux affaires où les auteurs ont finalement été acquittés de cette infraction.

a) Élément matériel

Comme déjà mentionné ci-dessus, il faut un acte de recrutement, de transport, d'hébergement, d'accueil d'une personne, de passage ou de transfert de contrôle sur celle-ci.

En général, l'appréciation de l'élément matériel ne soulève pas de questions particulières. Il peut par exemple s'agir d'un accueil et d'un hébergement dans un restaurant dans lequel les victimes ont dû travailler⁴²³ ou d'un acheminement (notamment en payant le billet d'avion) d'une personne accueillie et hébergée ensuite dans le foyer des auteurs de l'infraction.⁴²⁴

b) Élément moral

L'acte de recrutement, de transport, d'hébergement, d'accueil ou du passage ou transfert de contrôle doit avoir été réalisé « *en vue de l'exploitation du travail ou des services de cette personne sous la forme de travail ou de services forcés ou obligatoires, de servitude, d'esclavage ou de pratiques analogues et en général dans des conditions contraires à la dignité humaine* ». L'élément moral exige donc que les auteurs aient eu l'intention, au moment de l'action (p.ex. recrutement), d'exploiter le travail ou les services de la personne concernée dans des conditions contraires à la dignité humaine.⁴²⁵

La difficulté de prouver l'infraction de la traite en matière d'exploitation par le travail réside dans le fait qu'il faut démontrer l'intention d'exploiter le travail d'une personne dans des conditions contraires à la dignité humaine. La jurisprudence a entretemps pu dégager plusieurs principes y relatifs.

Tout d'abord, les cours et tribunaux ont retenu qu'il suffit que l'exploitation ait été au moins l'une des causes du transfert, de l'accueil ou de l'hébergement de la personne, même si d'autres motifs peuvent s'y ajouter.⁴²⁶ À titre d'exemple, les juges ont retenu à plusieurs reprises que même si le désir de procurer aux victimes une meilleure vie pouvait également avoir joué un rôle dans la décision des auteurs de les faire venir au Grand-Duché de Luxembourg et de les recruter, respectivement les installer dans le

⁴²³ TAL, n°[1729/2022](#) du 30 juin 2022 ; TAL, n°[1836/2018](#) du 14 juin 2018, p. 10 ;

⁴²⁴ TAL, n°7/2020 du 4 février 2020 ; voir aussi TAL, n°[249/2014](#) du 24 avril 2014, p. 20

⁴²⁵ TAL, n°7/2020 du 4 février 2020, p. 13.

⁴²⁶ *Ibid*, p. 14 ; TAL, n°[1729/2022](#) du 30 juin 2022, p. 7 ; TAD, n°[249/2014](#) du 24 avril 2014, p. 22.

ménage, la raison « déterminante » était celle de se procurer le travail et les services des victimes de sorte que la traite a été retenue.

Pour un recruteur, il est d'ailleurs généralement admis que « *dans la mesure où il revêt également la qualité d'employeur, il suffit de démontrer que les conditions de travail sont contraires à la dignité humaine pour que l'infraction soit consommée. L'acte est nécessairement posé sciemment et volontairement car il connaît parfaitement les conditions de travail de ceux qu'il emploie* ». ⁴²⁷

L'analyse des juges porte par conséquent souvent principalement sur la question des conditions de travail. Cette analyse n'est pas toujours aisée alors qu'il n'y a pas de définition claire des notions de « *services forcés ou obligatoires* », de « *servitude* », « *d'esclavage ou de pratiques analogues* » et de « *conditions contraires à la dignité humaine* ». Selon une jurisprudence constante, « *[l]e juge devra, avec sa connaissance personnelle et son appréciation personnelle et son appréciation du degré de confort et la protection sociale auquel a droit un travailleur, déterminer si les conditions d'emploi sont ou non contraires à la dignité humaine grâce à la réunion d'un faisceau d'indices.* » ⁴²⁸

Les indices, auxquels les juges font généralement référence dans leurs jugements, sont tirés des travaux préparatoires de la loi luxembourgeoise et de la doctrine belge :

- Un salaire manifestement sans rapport avec un très grand nombre d'heures de travail prestées, éventuellement sans jour de repos, ou la fourniture de services non rétribués peuvent être qualifiés de conditions contraires à la dignité humaine ;
- Si la rémunération servie est inférieure au revenu minimum mensuel moyen tel que visé par une convention collective conclue au sein du Conseil National de travail, cela constituera pour le juge du fond une indication incontestable d'exploitation économique ;
- Une rémunération inférieure au revenu minimum mensuel moyen, l'absence totale de salaire, un salaire bien moindre que celui des travailleurs réguliers, la non-liberté de disposition de son salaire, un calcul différent entre le salaire du travailleur exploité et celui d'un travailleur régulier, le paiement « au noir », le non-paiement d'heures supplémentaires, les retenues sur salaire pour payer les vêtements, les frais de nourriture, d'hébergement, etc. ; ⁴²⁹
- L'occupation d'un ou de plusieurs travailleurs dans un environnement de travail manifestement non conforme aux normes prescrites par la loi relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. ⁴³⁰

D'une part, il y a lieu de noter que selon la jurisprudence, soutenue sur ce point par la doctrine, la non-déclaration du travail est insuffisante pour démontrer à elle seule

⁴²⁷ Charles Eric CLESSE, précité, p. 283 ; TAL, n°[1836/2018](#) du 14 juin 2018, p. 11. En revanche, pour les autres personnes il semble donc falloir rapporter la preuve que l'auteur avait connaissance, p.ex. au moment de l'hébergement ou de l'accueil, que le travail ou les services se dérouleraient dans des conditions contraires à la dignité.

⁴²⁸ CA, n°[95/17 X](#) du 1^{er} mars 2017, p. 24. Charles-Eric CLESSE, précité, p. 269.

⁴²⁹ Charles-Eric CLESSE, précité, pp. 268 et 271.

⁴³⁰ Projet de loi belge du 14 janvier 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains, Exposé des motifs, Doc parl. Ch. repr. Sess. Ord. 2004-2005, n°1560/1, p. 19.

l'existence de la traite. Elle devra donc être cumulée à d'autres indices. Il en va de même du non-respect du salaire minimum.

D'autre part, une jurisprudence récente au Luxembourg a retenu qu'il n'est pas forcément nécessaire que les travaux soient « *particulièrement dangereux ou insalubres* » ou qu'il y ait eu un « *traitement humiliant ou dégradant* » particulier.⁴³¹ Il peut y avoir d'autres éléments qui permettent de prouver le fait que les travaux ou l'hébergement étaient contraires à la dignité humaine. À titre d'exemple, il peut s'agir du « *jeune âge [de la victime], de sa situation précaire et de la contrainte morale sous laquelle elle se trouvait, [et du fait qu'elle] n'avait aucun moyen de refuser d'exécuter les travaux qu'on lui demandait de faire* »⁴³² ou le fait d'être logé dans « *des chambres insalubres et minuscules, et (...) à part d'être nourri et logé (...) ne [percevoir] aucun salaire* ». ⁴³³

La durée de l'exploitation semble être surtout prise en compte pour la détermination de la peine. Jusqu'à présent, même des durées relativement courtes sont considérées comme des faits de traite si le travail était contraire à la dignité humaine.⁴³⁴

Les éléments qui semblent peser le plus dans l'analyse des juges ont surtout trait à la rémunération, voire l'absence totale de celle-ci. L'accès à la nourriture et la qualité d'un hébergement éventuel est également pris en compte. Selon une jurisprudence du tribunal d'arrondissement de Luxembourg,⁴³⁵ qui ne semble toutefois pas avoir été suivie par tous les juges, le fait que la victime a été logée et nourrie « *ne peut pas (...) être considéré comme supplément de salaire permettant de combler la différence entre le salaire effectivement payé et le taux du salaire minimum légal* ». ⁴³⁶ Selon la doctrine belge, pour comparer les revenus d'une potentielle victime de traite et d'un travailleur régulier, il faut « *se fonder sur le revenu brut [de ce dernier], auquel il conviendra d'ajouter éventuellement la nourriture et le logement, si celui-ci est digne* ». ⁴³⁷ On verra ci-dessous que cette appréciation n'est pas toujours aisée. Le rapporteur constate d'une manière plus générale qu'il est souvent très difficile de prouver les horaires de travail et les revenus des victimes vu qu'il n'y a presque jamais de documentation écrite y relative. L'appréciation peut varier en fonction des juges siégeant dans l'affaire, mais les déclarations de tiers, les aveux des auteurs, les déclarations des victimes (du moins si elles sont considérées comme « *claires, précises et concordantes* »⁴³⁸) ou les preuves matérielles éventuelles (p.ex. messages, notes personnelles) sont souvent les facteurs déterminants. Alors que certains juges se basent avant tout sur les déclarations des victimes,⁴³⁹ d'autres estiment que les seules dépositions des victimes ne sont pas suffisantes. Pour ces juges, il faut étayer davantage « *[l']horaire exacte, le nombre d'heures prestées par*

⁴³¹ TAL, n°7/2020 du 4 février 2020, p. 14 ; TAL, n°[1729/2022](#) du 30 juin 2022, p. 7.

⁴³² TAL, n°7/2020 du 4 février 2020, p. 14 ; voir dans ce même sens TAL, [249/2014](#) du 24 avril 2014, p. 22.

⁴³³ TAL, n°[1729/2022](#) du 30 juin 2022, p. 7

⁴³⁴ P.ex. 4 mois ; ou en matière sexuelle 1 mois. Pour un exemple contraire: CA, n°[95/18](#) X du 1^{er} mars 2017.

⁴³⁵ Voir TAL, n°[209/2021](#) du 28 janvier 2021, analysé ci-dessous.

⁴³⁶ Voir TAL n°[1836/2018](#) du 14 juin 2018, p. 15.

⁴³⁷ Charles-Eric Clesse, précité, p. 270.

⁴³⁸ TAL, n°[1836/2018](#) du 14 juin 2018.

⁴³⁹ Voir, dans ce sens, notamment TAL, n°[1729/2022](#) du 30 juin 2022.

jour et les tâches précises accomplies », ⁴⁴⁰ sinon ils estiment qu'il leur est impossible d'évaluer si une rémunération inférieure au salaire social minimum légal a été versé pour le travail presté ou si le travail est contraire à la dignité humaine.

La traite a été notamment retenue dans les cas suivants : travailler au nettoyage et au service pour un salaire de 500 à 600 euros par mois (6 jours par semaine à raison de 8 à 10 heures par jour) sans être déclaré, sans avoir reçu un contrat de travail ;⁴⁴¹ devoir dormir sur un matelas placé sur le sol, n'avoir à manger et à boire que ce que les employeurs leur donnent, avoir uniquement une autorisation de sortir par l'arrière du restaurant ;⁴⁴² travailler sans être affilié à la sécurité sociale pour un salaire dérisoire (exemple : entre 300-400 € par mois pour 63 heures de travail par semaine), sans avoir reçu un contrat de travail, avoir dû déposer son passeport, être logé dans un foyer pour réfugiés ;⁴⁴³ travailler pour un salaire entre 350 et 1400 €, sans être déclaré, pendant 12 à 14 heures par jour, 6 jours sur 7, ne pas être payé pendant un certain temps et être logé avec un autre salarié au-dessus du restaurant ;⁴⁴⁴ être mineure et travailler quotidiennement depuis le retour de l'école jusqu'à la fermeture du restaurant, étant occupée à garder les enfants des auteurs, leur donner à manger et les mettre au lit, aider dans la cuisine tant privée que celle du restaurant et remplir des tâches de nettoyage, également les jours de fermeture.⁴⁴⁵ Dans un autre cas : au vu de son âge, la mineure n'avait pas de moyens de résister ou de refuser le travail, de s'échapper de l'emprise des auteurs qui tenaient la mineure sous leur contrôle en lui donnant le choix de travailler ou bien de retourner en Chine.⁴⁴⁶

En revanche, la traite n'a pas été retenue dans une affaire où une personne, employée en tant qu'aide à domicile, a reçu un faible salaire en espèces, mais aurait théoriquement eu accès au passeport gardé par ses employeurs dans une commode, avait un niveau d'anglais adéquat, a été nourrie et aurait pu contacter ses proches ou les voisins.⁴⁴⁷ La traite n'a pas non plus été retenue dans une affaire où les personnes en situation de séjour irrégulière ont reçu 1.000€ par mois pour 8 heures de travail par jour et été logées « *gratuitement* » dans des conditions « *peu luxueuses* » similaires à celles des prévenus.⁴⁴⁸ Il en va de même dans une affaire où la victime a été nourrie et logée aux frais de l'auteur et a reçu en sus un montant de 300 à 600 euros par mois pour un travail de 8 à 9,5 heures par jour, 6 jours par semaine – notamment parce qu'elle était affiliée par la suite à la sécurité sociale, a reçu un salaire de 2200 à 2300 bruts par mois et pouvait loger dans le restaurant après avoir quitté l'emploi.⁴⁴⁹

Ces dernières situations montrent que la distinction entre l'exploitation par le travail dans le contexte de la traite et les autres formes d'exploitation par le travail n'est pas toujours aisée. Elles montrent aussi que certains juges se focalisent sur le comportement des victimes et moins sur les indices objectifs de la traite. De plus, l'impact psychologique et l'état de détresse des victimes potentielles de la traite,

⁴⁴⁰ CA, n°[347/20 V](#), p. 7

⁴⁴¹ TAL, n°[1836/2018](#) du 14 juin 2018.

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ CA, n°[95/17 X](#) du 1er mars 2017.

⁴⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁴⁵ TAD, n°[249/2014](#) du 24 avril 2014.

⁴⁴⁶ TAL, n°[7/2020](#) du 4 février 2020.

⁴⁴⁷ CA, n°[347/20 V](#) du 13 octobre 2020.

⁴⁴⁸ TAL, n°[209/2021](#) du 28 janvier 2021

⁴⁴⁹ CA, n°[95/17 X](#) du 1^{er} mars 2017.

surtout lorsque celles-ci se trouvent en situation de séjour irrégulière, n'est pas toujours pris en compte, ce que le rapporteur regrette. Il y reviendra plus en détail ci-dessous dans le cadre du jugement n°209/2021 rendu en date du 28 janvier 2021 où les auteurs ont été acquittés de l'infraction de traite.

c) La jurisprudence en matière d'exploitation par le travail en 2021-2022

Il y a eu deux jugements entre 2021 et 2022 en matière d'exploitation par le travail : un jugement de 2021 acquittant les auteurs de l'infraction de traite et un jugement de 2022 retenant cette infraction.

- **Jugement n°209/2021 du 28 janvier 2021 (acquiescement)**

Le rapporteur avait déjà brièvement abordé ce jugement⁴⁵⁰ dans le cadre de son dernier rapport. Ce jugement acquitte les auteurs accusés d'avoir exploité le travail de quatre victimes dans un restaurant. Au vu de la jurisprudence antérieure et postérieure⁴⁵¹, le rapporteur se pose plusieurs questions par rapport à l'appréciation faite par les juges dans cette affaire. Il estime en tout cas que ce jugement illustre les difficultés auxquelles les juges peuvent être confrontés en matière d'exploitation par le travail – surtout lorsque les victimes ont reçu une rémunération (faible) et ont été logées.

Les quatre victimes concernées ont travaillé dans un restaurant pendant plusieurs mois respectivement années (entre 2015 et mai 2018), sans disposer d'un titre de séjour. Elles ont habité au-dessus du même restaurant, ne disposaient pas de contrats de travail, n'étaient pas déclarées et dès lors privées de leurs droits sociaux. Ils ne maîtrisaient aucune des langues usuelles du pays. Alors que ces éléments constituent, en principe, des indices d'une exploitation contraire à la dignité humaine, les juges ont adopté une approche focalisée sur le comportement des victimes.

En effet, les juges ont d'abord estimé que les victimes n'ont pas réussi à prouver qu'elles avaient effectivement travaillé 11 heures par jour dans le restaurant. Il serait « *fort probable* » que ces 11 heures reflètent plutôt la présence des travailleurs dans les locaux du restaurant qui y auraient passé leurs heures creuses comme l'aurait fait le travailleur régulier employé par le restaurant. Les juges présument par conséquent que les victimes ont travaillé 8 heures par jour, et cinq jours et demi par semaine. En ce qui concerne la rémunération mensuelle moyenne qui s'élèverait à environ 1.000 €, le tribunal a jugé qu'un tel salaire n'est pas « *significativement inférieur au salaire reçu par le travailleur régulier (1.800 €)* » surtout en tenant compte de la mise à disposition « gratuite » d'une chambre et de la nourriture à chacune des victimes. Pour arriver à cette conclusion, les juges se sont référés à un autre jugement dans lequel un salaire moyen de 600 €, jugé comme « *largement inférieur aux salaires payés dans la présente affaire* », avait été retenu comme étant contraire à la dignité humaine. Le rapporteur rappelle toutefois que selon la jurisprudence antérieure du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, « *le fait que [la victime] ait été logé et nourri (...) ne*

⁴⁵⁰ TAL, n°[209/2021](#) du 28 janvier 2021.

⁴⁵¹ Voir notamment le jugement TAL n°[1729/2022](#) du 30 juin 2022 abordé ci-dessous.

peut pas (...) être considéré comme supplément de salaire permettant de combler la différence entre le salaire effectivement payé et le taux du salaire minimum légal ». Par ailleurs, le rapporteur estime que pour comparer les revenus d'une potentielle victime de la traite et d'un travailleur régulier, il faudrait en tout cas se fonder sur le montant brut de celui-ci.

Le rapporteur regrette que l'analyse faite par les juges dans cette affaire semble être limitée aux raisonnements précités, sans par exemple se questionner sur le fait si un revenu de 1.000 € est réellement approprié pour vivre de manière digne au Luxembourg. Le rapporteur estime qu'il faudrait se **référer à tout le moins à des critères plus objectifs, tels que les montants alloués dans le cadre du revenu d'inclusion sociale** qui est censé conférer des moyens d'existence de base aux personnes afin de garantir la participation de chacun dans la société. Si le législateur estime « *qu'en dessous de ces sommes un individu ne peut pas vivre dignement, il nous faut donc considérer qu'un salaire inférieur à ces montants induit nécessairement que le travail fourni est contraire à la dignité humaine. Ce qui facilite ainsi le travail du juge et permet de quantifier objectivement l'atteinte à la dignité humaine* ». ⁴⁵² Évidemment, si cette quantification permet d'incriminer automatiquement certaines situations, les autres ne sont pas pour autant exclues car comme il a été expliqué ci-dessus, il peut y avoir une atteinte à la dignité par d'autres éléments qu'un salaire faible. ⁴⁵³ 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.

Concernant **le logement**, le tribunal considère que « *les conditions de logement n'étaient certes pas luxueuses, mais pas non plus insalubres* » tout en ajoutant qu'il serait important de noter que les auteurs ont « *eux-mêmes vécu dans les mêmes conditions, de sorte que pour eux, il s'agissait du maximum qu'ils pouvaient offrir à d'autres personnes* ». D'une part, les juges ont ainsi, sans avoir fait des analyses supplémentaires par rapport aux moyens réels des auteurs, présumé qu'au vu des conditions de logement des auteurs, ces derniers n'auraient pas eu les moyens d'offrir des conditions différentes à d'autres personnes. D'autre part, le raisonnement du tribunal semble indiquer que le manque de ressources des auteurs pourrait dans une certaine mesure justifier un hébergement inadéquat des victimes d'une exploitation par le travail. Or, ni le Code pénal, ni la doctrine, ni la jurisprudence antérieure en matière de traite justifient une telle interprétation. Cette affaire soulève aussi la question de savoir sur quels standards les juges se basent pour évaluer la salubrité des logements des victimes potentielles de traite. Selon les constats de la police, les logements « *ne correspondaient pas aux standards hygiéniques 'européens'* », étant donné qu'il y avait des moisissures dans la salle de bains. De quels standards s'agit-il ? Est-ce que les juges ont vérifié si le logement était conforme à la loi applicable en matière 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 ? ⁴⁵⁴ En tout état de cause, **le rapporteur souligne qu'il faut éviter d'ériger des standards différents pour les victimes potentielles de traite en estimant que celles-ci**

⁴⁵² Charles-Éric Clesse, précité, 2023, p. 301.

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ À l'heure actuelle, il s'agit de 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.

devraient accepter des standards inférieurs à ceux applicables au reste de la population : « *c'est par rapport à la loi nationale qu'il faut apprécier les critères de dignité humaine. Il importe peu que l'infraction n'apparaisse pas indigne aux yeux de la loi du pays d'origine de la victime* »⁴⁵⁵. Cela vaut tant pour la rémunération que pour les conditions de logement et de travail.

De surcroît, le rapporteur note que trois des quatre victimes n'ont pas souhaité faire des déclarations auprès de la police et « *se constituer victimes de traite des êtres humains* ». Elles ont toutes été placées au centre de rétention et expulsées vers la Chine en date du 11 juillet 2018 respectivement 1^{er} août 2018, c'est-à-dire à peine trois mois après leur détection lors d'un contrôle effectué par la police judiciaire en date du 17 mai 2018. **Le rapporteur est particulièrement préoccupé par cette façon de procéder et souligne une fois de plus que la protection des victimes potentielles de traite ne devrait pas dépendre de leur collaboration avec les forces de l'ordre.** Une telle approche n'encourage en tout cas pas les victimes à faire des témoignages.

Les auteurs ont finalement été condamnés d'avoir commis l'infraction de l'emploi de ressortissants d'un pays tiers en séjour irrégulier en infraction de l'article L-572-5 du Code du travail (la traite n'a donc pas été retenue). Ils ont reçu une peine d'emprisonnement de 12 mois avec sursis intégral.

Le rapporteur **recommande d'une manière générale de prévoir des formations obligatoires et continues pour les magistrats** siégeant en matière de traite afin de renforcer leurs capacités d'analyser cette forme de traite et de tenir dûment compte de la situation des victimes. Il faudra se baser davantage sur des critères objectifs tels que les dispositions légales applicables en matière de salubrité, de revenu social minimum et des normes minimales applicables en matière de droit du travail visant à « *permettre de respecter le bien-être des travailleurs, leur dignité dans le travail. Elles peuvent donc servir (...) de références face à une situation de traite des êtres humains* ». ⁴⁵⁶

- **Jugement n°1729/2022 du 30 juin 2022**

Dans cette affaire,⁴⁵⁷ un homme a exploité trois hommes en situation de séjour irrégulier dans son restaurant entre avril et décembre 2020. Les victimes ont été exploitées en tant que cuisiniers et étaient hébergées dans deux petites chambres à coucher au-dessus du restaurant. Les chambres, équipées d'installations élémentaires, étaient dans un état insalubre et non conforme aux normes applicables aux chambres destinées à la location. Alors qu'une personne aurait reçu au total 1.000 € pour les 9 mois de travail, les deux autres personnes ont tout au plus reçu de l'argent de poche. L'auteur les a approvisionnées avec de la nourriture.

L'analyse des faits constitutifs de la traite est relativement succincte et basée sur la jurisprudence en la matière. Le fait d'avoir recruté et hébergé les victimes n'a pas été contesté par l'auteur. Ensuite, vu que les victimes logeaient dans des chambres

⁴⁵⁵ Charles-Eric Clesse, précité, p. 227.

⁴⁵⁶ *Ibid*, p. 280.

⁴⁵⁷ TAL, n°[1729/2022](#) du 30 juin 2022.

insalubres et minuscules et ne recevaient aucun salaire – à part le fait d’être nourries et logées – le tribunal a considéré que le travail a été effectué sous forme de servitude. Peu importe dans ce contexte si les travaux n’étaient pas particulièrement dangereux ou pénibles, et même si les victimes n’ont pas été soumis à un traitement humiliant ou dégradant.

En ce qui concerne l’élément intentionnel, les juges ont retenu que l’auteur a bénéficié personnellement du travail effectué, puisqu’il n’a payé aucune cotisation patronale pour les victimes et ne les a pas rémunérées à part le logement insalubre et la fourniture de nourriture. Même si les juges n’ont pas exclu que le souhait d’aider ses compatriotes à trouver une meilleure vie pouvait avoir joué un rôle dans la décision du prévenu de les recruter et les héberger, la raison « *déterminante* » a été de se procurer leur travail à un prix défiant toute concurrence.

Les faits à la base de cette affaire diffèrent évidemment de ceux du jugement n°209/2021 analysé ci-dessus puisque les victimes ont reçu presque aucune rémunération dans la présente affaire alors que dans l’affaire jugée en 2021 le salaire s’élevait, d’après les juges, à environ 1.000 € par mois pour 8 heures de travail par jour. Néanmoins, il est intéressant de noter que l’analyse faite par les juges dans la présente affaire est tout à fait différente : les juges n’ont pas eu recours à des présomptions relatives au logement, aux moyens de l’auteur ou aux heures de travail des victimes – au contraire, ils se sont basés sur les déclarations des victimes et des indices objectifs de cette forme de traite.

L’auteur a finalement été condamné à une peine d’emprisonnement de 24 mois avec sursis intégral et à une amende de 1.500 €. Ces sanctions confirment la tendance constatée par le rapporteur dans ses rapports précédents : en matière d’exploitation par le travail, les juges assortissent les peines d’emprisonnement toujours d’un sursis intégral, ne prononcent pas de fermetures d’établissement ou d’interdictions de droits (p.ex. de tenir un débit de boissons). 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.

B. Les circonstances aggravantes

Dans son dernier rapport, le rapporteur a constaté que les circonstances aggravantes, invoquées dans toutes les affaires de 2019-2020 et pour tous les auteurs, n'ont été que rarement retenues par les juridictions. Dans le présent rapport, le rapporteur a élargi son analyse afin de vérifier s'il s'agit d'une situation généralisée ou non. Pour rappel, il y a onze circonstances aggravantes érigeant le délit de la traite en crime :

Peines de prison entre 5 à 10 ans et une amende de 50.000 à 100.000 euros si l'infraction

- a délibérément ou par négligence grave mis la vie de la victime en danger
- a été commise en abusant de la situation particulièrement vulnérable d'une personne
- a été commise par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie
- a été commise par offre ou acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur la victime
- a été commise par un ascendant légitime, naturel ou adoptif de la victime ou par une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions
- a été commise par un officier ou un fonctionnaire public, un dépositaire ou un agent de la force publique agissant à l'occasion de l'exercice de ses fonctions

Peines de prison de 10 à 15 ans et amende de 100.000 à 150.000 euros si l'infraction

- a été commise par recours à des violences
- a été commise dans le cadre d'une association de malfaiteurs ou d'une organisation criminelle au sens des articles 322 à 326 du Code pénal
- a été commise envers un mineur
- a été commise en recourant à des tortures
- a causé la mort de la victime sans intention de la donner

Dans les 24 affaires qui ont donné lieu à des condamnations définitives entre 2013 et 2022, le ministère public a, à une exception près, toujours invoqué des circonstances aggravantes. Au final les cours et tribunaux ont retenu des circonstances aggravantes dans 11 affaires, érigeant donc, du moins en théorie, l'infraction de traite en crime. Or, au vu de la décriminalisation quasi-systématique et l'application de circonstances atténuantes,⁴⁵⁸ aucune peine criminelle n'a été prononcée jusqu'à ce jour en matière de traite.

Entre 2013 et 2022, seul l'abus d'une situation particulièrement vulnérable (retenu dans 9 et rejeté dans 12 affaires), le recours à des menaces ou à la force (retenu dans 4 et rejeté dans 4 affaires), le recours à des violences (retenu dans 2 et rejeté dans 2 affaires) et l'exploitation de mineurs (retenue dans 2 affaires) ont été retenus. L'association de malfaiteurs a été rejetée dans 3 affaires. Les autres circonstances aggravantes n'ont, à la connaissance du rapporteur, jamais été invoquées.

⁴⁵⁸ Voir le 3^e rapport traite de la CCDH sur les années 2019-2020, pp. 101 et suivantes, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/>.

1. L'abus d'une situation particulièrement vulnérable d'une personne

Dans son dernier rapport, le rapporteur avait fait état du fait que certains juges ont éprouvé des difficultés pour retenir la circonstance aggravante de l'abus d'une situation particulièrement vulnérable en matière d'exploitation sexuelle lorsque celle-ci est demandée par le Parquet. Suite à une analyse plus approfondie des décisions rendues depuis 2013, une certaine évolution peut être constatée. Entre 2013 et 2017, sur 11 affaires évacuées en matière d'exploitation sexuelle, cette circonstance aggravante a été retenue dans 6 et rejetée dans 4 affaires. Depuis 2018, elle a été rejetée dans toutes les affaires (8 au total). À titre de comparaison : en matière d'exploitation par le travail, le Parquet l'a demandée dans 3 affaires sur 5 et elle n'a jamais été refusée par les juges.

Cela soulève la question de savoir si les juges sont devenus plus réticents au cours des dix dernières années pour reconnaître l'abus d'une situation de vulnérabilité en matière d'exploitation sexuelle ou si cette évolution est plutôt due à d'autres facteurs comme p.ex. les circonstances particulières de chaque affaire et/ou leur nombre qui est trop faible pour en tirer des conclusions quelconques. Au vu de ses préoccupations relatives à l'impact de certains jugements sur la situation des victimes, abordées dans son 3^e rapport, le rapporteur estime que cette évolution mérite d'être analysée plus en détail.

a) Exploitation sexuelle

Le jugement n°1074/2022 du 31 mars 2022 précité illustre la tendance de refuser la reconnaissance d'un abus d'une situation particulièrement vulnérable. Le Parquet avait estimé que la victime était dans une situation sociale et financière précaire, qu'elle n'avait aucune autre source de revenus, qu'elle était éloignée de son pays d'origine et ne parlait aucune des langues usuelles du Luxembourg. Au lieu de se baser sur ces éléments objectifs relatifs à la situation de la victime, les juges ont procédé à une appréciation du comportement de celle-ci dont les déclarations *« doivent être analysées avec la plus grande circonspection alors que certaines d'entre elles [seraient] contredites par des éléments du dossier répressif »*. Les juges trouvaient notamment *« étonnant »* de voir la victime dans deux vidéos dans une ambiance *« délaissée et joyeuse »* avec les auteurs dans leur voiture et de la voir *« circuler librement sur les images de vidéosurveillance d'une station d'essence ce qui [contredirait] ses déclarations consistant à dire qu'elle était sous l'emprise des prévenus »*. Les magistrats se basent également sur l'appréciation des enquêteurs selon laquelle la victime aurait agi de son propre gré et qu'elle aurait continué à afficher des photos d'un des auteurs sur le compte d'un réseau social.

Entre 2013 et 2022, les juges ont entre autres rejeté l'existence d'un abus d'une situation particulièrement vulnérable pour les victimes qui se trouvaient dans une situation sociale et financière *« peu agréables »*⁴⁵⁹, un *« milieu défavorisé »*⁴⁶⁰ ou *« n'avaient pas de titres de séjour régulier ou des faux papiers »*,⁴⁶¹ mais qui étaient

⁴⁵⁹ TAL, n°[640/2014](#) du 26 février 2015.

⁴⁶⁰ TAL, n°[2727/2016](#) du 20 octobre 2016.

⁴⁶¹ TAL, n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019.

venues de leur propre gré au Luxembourg,⁴⁶² avaient contacté elles-mêmes les auteurs en vue d'une collaboration⁴⁶³ et/ou n'avaient pas été forcées à y rester et étaient libres d'entrer ou de sortir⁴⁶⁴. Selon certains juges, il semble d'ailleurs falloir établir, à l'exclusion de tout doute, que les auteurs aient « *profité ou abusé de cette situation en vue de les contraindre à prêter des actes sexuels* ». ⁴⁶⁵ D'autres juges exigent qu'il faut prouver que la victime a été exploitée « *en raison* » de sa situation particulièrement défavorisée.⁴⁶⁶ D'autres éléments ont également été pris en compte par certains juges : le fait que les victimes se livraient déjà à la prostitution avant le recrutement, étaient libres de consentir ou de refuser des clients et l'absence d'une mise sous pression ;⁴⁶⁷ le fait de ne pas avoir subi des violences ou menaces ;⁴⁶⁸ ne pas avoir été recruté par des agents intermédiaires ;⁴⁶⁹ ne pas avoir eu le sentiment d'être opprimé ;⁴⁷⁰ avoir dû participer au loyer, charges et frais de la communauté sans aucune (autre) rétribution aux prévenus ;⁴⁷¹ avoir eu la possibilité d'envoyer des sommes d'argent aux membres de famille ;⁴⁷² avoir acheté des produits et vêtements de luxe ;⁴⁷³ ne pas être identifiable ;⁴⁷⁴ ou être la compagne de l'auteur.⁴⁷⁵

Si certains juges avaient déjà adopté ce genre de raisonnements avant 2017,⁴⁷⁶ il est particulièrement prévalant depuis 2018. Outre le fait que cette jurisprudence risque d'avoir des effets néfastes et culpabilisants sur les victimes potentielles qui voudraient dénoncer des faits de traite, elle est également contraire à la jurisprudence adoptée par la Cour d'appel en 2015 et 2016, et dans certains cas, à la loi pénale.⁴⁷⁷

Il y a en effet lieu de noter qu'en 2016, les magistrats de la Cour d'appel avaient encore souligné que « *lorsque la vulnérabilité de la personne est établie, il suffit de constater qu'elle a été recrutée, transférée, transportée, hébergée etc sans exiger qu'elle ait été contrainte à accomplir l'acte de prostitution.* »⁴⁷⁸ Pour arriver à cette conclusion, les juges se sont référés à l'exposé des motifs et le commentaire des articles du projet de loi 5680 : « *Les circonstances aggravantes concernent soit la qualité de l'auteur, en visant par exemple l'autorité, et surtout l'abus d'autorité, soit la situation de la victime (...). Le consentement de la victime à l'exploitation envisagée ou effective est indifférent (...). Ce consentement, s'il existe, n'exonère ni l'auteur ni le complice de la responsabilité pénale et ne saurait pas non plus constituer une circonstance*

⁴⁶² TAL, n°[640/2014](#) du 26 février 2015; TAL, n°[1475/2017](#) du 18 mai 2017; CA, n°[270/18 V](#) du 3 juillet 2018, TAL, n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019.

⁴⁶³ TAL, n°[1475/2017](#) du 18 mai 2017 ; CA, n°[24/18 V](#) du 16 janvier 2018.

⁴⁶⁴ *Ibid.* Voir aussi : CA, n°[270/18 V](#) du 3 juillet 2018 ; TAL, 9^e chambre, n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019 ; et TAL n°2727/2016.

⁴⁶⁵ TAL, n°[640/2014](#) du 26 février 2015, p. 19.

⁴⁶⁶ TAL, n°[2727/2016](#) du 20 octobre 2016 ; CA n°[69/18 V](#) du 13 février 2018.

⁴⁶⁷ TAL, n°[1997/2016](#) du 30 juin 2016.

⁴⁶⁸ CA, n°[270/18 V](#) du 3 juillet 2018.

⁴⁶⁹ CA, n°[24/18 V](#) du 16 janvier 2018.

⁴⁷⁰ TAD, n°[533/2018](#) du 25 octobre 2018.

⁴⁷¹ *Ibid.*

⁴⁷² CA, n°[270/18 V](#) du 3 juillet 2018.

⁴⁷³ TAL, n°[185/2019](#) du 23 janvier 2019.

⁴⁷⁴ TAD n°[357/2020](#) du 13 août 2020.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ TAL, n°[640/2015](#) du 26 février 2015.

⁴⁷⁷ Pour une analyse plus détaillée de la jurisprudence rendue entre 2019 et 2020, voir les pages 95 et suivantes du 3^e rapport sur la traite des êtres humains de la CCDH, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁴⁷⁸ CA, n°[425/16 V](#) du 12 juillet 2016.

atténuante légale. ».⁴⁷⁹ Ainsi, même si « aucune des personnes accueillies et hébergées [par l'auteur] en vue de se prostituer (...) n'avaient déclaré avoir été victime et avoir été contrainte par ce dernier, mais qu'elles avaient déclaré avoir été d'accord à se prostituer, ce consentement à l'exploitation de la prostitution est indifférent et n'exonère pas [l'auteur]. » La circonstance aggravante était établie notamment à cause de la situation financière et sociale précaire et de sa situation administrative irrégulière.

Dans une affaire jugée en 2015, la Cour avait retenu que la circonstance aggravante était établie en raison de la situation administrative et sociale précaire : les victimes ne parlaient aucune des langues usuelles du Luxembourg, il y avait une situation de dépendance, elles étaient éloignées de leur pays d'origine, la plus grande partie des sommes obtenues était enlevée par les auteurs et l'auteur vivait de l'argent gagné par les personnes prostituées qu'il envoyait à sa famille. Or, la Cour semble également avoir tenu compte des menaces et violences, même si ces faits constituent des circonstances aggravantes distinctes.⁴⁸⁰ Le rapporteur a constaté cet amalgame malheureux, qui rend la preuve d'un abus d'une situation particulièrement vulnérable excessivement difficile, aussi dans certains autres jugements.⁴⁸¹

En 2014, la circonstance aggravante a été retenue pour des victimes qui n'avaient pas d'autres sources de revenus, étaient éloignées de leur pays d'origine, ne parlaient aucune des langues administratives usuelles et n'avaient plus accès à leur carte d'identité.⁴⁸²

En 2013, le fait de s'être endettée pour s'acheter des vêtements de scène et pour payer les frais de voyages pour venir au Luxembourg, ce qui rendrait impossible de rentrer dans son pays d'origine, et d'être obligée de se plier aux exigences du cabaret pour éviter le risque d'être licenciée et de se retrouver sans moyens, était suffisant pour reconnaître l'abus d'une situation particulièrement vulnérable d'une victime.⁴⁸³ Le tribunal avait explicitement exclu la prise en considération du fait que les femmes étaient venues de leur propre gré au Luxembourg ou qu'elles se seraient accommodées à la situation alors qu'elles ne voulaient pas se prêter à des actes sexuels et y étaient contraintes. Dans une autre affaire, le fait de retirer une grande partie des sommes obtenues par la prostitution alors que la victime n'avait pas d'autres moyens, d'être éloignée de son pays d'origine et de ne parler aucune langue usuelle, ont permis au tribunal d'arrondissement d'établir la circonstance aggravante.⁴⁸⁴ Dans une autre affaire, la Cour d'appel quant à elle avait également retenu cette circonstance en raison de la situation administrative et sociale précaire : le retrait d'une grande partie voire de la totalité des sommes obtenues alors que la victime n'avait pas d'autres revenus, qu'elle était éloignée de son pays d'origine et qu'on lui avait enlevé son passeport.⁴⁸⁵

⁴⁷⁹ Projet de loi n°5680, Exposé des motifs et commentaire des articles, p.9 ; voir aussi TAL, n°[2897/2013](#), 7 novembre 2013, p. 7 : « le fait que A.) était d'accord de se livrer à des actes de prostitution est sans incidence ».

⁴⁸⁰ CA, n°[172/15](#) X du 6 mai 2015.

⁴⁸¹ Voir les pages 95 et suivantes du 3^e rapport traite de la CCDH, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/>. Il s'agit notamment du jugement n°185/2019 du 23 janvier 2019.

⁴⁸² TAL, n°[1237/2014](#) du 8 mai 2014.

⁴⁸³ TAL, n°[510/2013](#) du 7 février 2013.

⁴⁸⁴ TAL, n°[2897/2013](#), 7 novembre 2013, p. 8.

⁴⁸⁵ CA, n°[448/13](#) Vac. Du 13 septembre 2013.

Or, depuis à peu près 2017, cette approche semble avoir été abandonnée, alors que les faits à la base des affaires ne sont généralement pas fondamentalement différents. Le rapporteur regrette ce revirement de jurisprudence qui n'a pas été motivé davantage par les juges. Le rapporteur constate parfois un amalgame entre éléments constitutifs et circonstances aggravantes, ou entre différents types de circonstances aggravantes fait par certains juges.⁴⁸⁶ Il estime aussi que certains raisonnements sont en contradiction avec les articles 382-2 (3) et (4) du Code pénal selon lesquels le consentement des victimes de traite ne doit pas être pris en compte lorsqu'on analyse la responsabilité pénale des exploiters. Le rapporteur met dans ce dernier contexte particulièrement **en garde contre une approche qui n'est pas basée sur le genre 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.⁴⁸⁷ Il réitère aussi sa recommandation d'envisager le recours à une **présomption de vulnérabilité**, telle qu'elle existe en France, p.ex. pour les personnes en situation de séjour irrégulier. Il faut partir du principe que les exploiters doivent dans la plupart des cas avoir parfaitement connaissance de la situation de précarité des victimes.⁴⁸⁸ En tout cas, le rapporteur invite le gouvernement et le législateur à réfléchir à une éventuelle reformulation de l'article du Code pénal pour le rendre plus clair et à **miser davantage sur l'offre de formation et de sensibilisation adéquate pour les magistrats** siégeant en matière de traite.

Tout cela est d'autant plus étonnant alors qu'en matière d'exploitation par le travail, les juges ne semblent pas éprouver les mêmes difficultés pour reconnaître l'abus d'une situation particulièrement vulnérable.

b) Exploitation par le travail

Entre 2013 et 2017, la circonstance aggravante de l'abus d'une situation particulièrement vulnérable a été retenue dans 1 affaire sur 2 et entre 2018-2022 dans 2 affaires sur 3. Elle n'a jamais été refusée par les juges lorsqu'elle a été demandée par le Parquet, sauf si la traite elle-même n'a pas été retenue.

À titre d'exemple, la Cour d'appel a retenu en 2017 que cette circonstance aggravante serait à retenir parce que les victimes « *étaient en situation illégale sur le territoire du Luxembourg, qu'[elles] ne parlaient pas une des langues usuelles du pays et ne disposaient pas d'une autorisation de séjour et d'un permis de travail, et qu'[elles] étaient dans une situation économique fragile, dans la mesure où [elles] n'avaient pas d'autres moyens de subsistance.* »⁴⁸⁹ Ce même raisonnement a été adopté par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg en 2018.⁴⁹⁰ Le jugement n°1729/2022 du 30 juin 2022 précité est particulièrement intéressant, étant donné que les juges ont, sans procéder à des analyses approfondies relatives au comportement des victimes, retenu la circonstance aggravante car les victimes n'avaient aucun papier d'identité,

⁴⁸⁶ Voir le point précédent et le 3^e rapport sur la traite des êtres humains, pp. 95 à 100.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, pp. 98-99.

⁴⁸⁸ *Ibid.* Voir aussi Charles-Éric Clesse, précité, pp. 569 et suivantes.

⁴⁸⁹ CA, n°[95/17](#) X du 1^{er} mars 2017, p. 27.

⁴⁹⁰ TAL, n°[1836/2018](#) du 14 juin 2018

ne savaient parler aucune langue courante du pays et n'avaient pas de moyens financiers propres ce qui les plaçait dans une dépendance totale face à l'auteur.⁴⁹¹

2. Le recours à la force, à des menaces, la contrainte, tromperie, enlèvement ou fraude

Le rapporteur constate que la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte (ou enlèvement, fraude, tromperie) ont uniquement été invoquées en matière d'exploitation sexuelle : cette circonstance aggravante a été retenue dans 4 affaires et rejetée dans 4 autres affaires. Il n'y a eu aucune affaire en matière d'exploitation par le travail entre 2013 et 2022 où cette circonstance aggravante a été requise par le Parquet.

En 2013, elle a été retenue à l'encontre d'un auteur qui a eu recours à « *la tromperie en faisant croire aux femmes en question que des emplois d'artistes ou de danseuses les attendaient au Luxembourg et en dissimulant ainsi que des prestations sexuelles étaient censées être prestées* ». ⁴⁹² En 2014, un auteur a embauché et entraîné les victimes par fraude en menaçant une victime de « *révéler à son mari qu'elle s'adonne (...) à la prostitution* » et de laisser les victimes « *lors de l'embauche dans l'ignorance que des massages autres que classiques (...) étaient non seulement souhaités, mais exigés pour fidéliser et développer la clientèle* ». ⁴⁹³ Cette affaire illustre la proximité de cette circonstance aggravante avec celle de l'abus d'une situation particulièrement vulnérable. ⁴⁹⁴ Dans une autre affaire jugée en 2014, les auteurs avaient fait des menaces de recours à la force en menaçant les victimes « *de représailles et en proliférant des menaces d'attentat et de mort envers elles, respectivement envers leurs familles en Hongrie, en les intimidant et en les mettant sous pression physiquement et moralement pour qu'elles se prostituent* ». ⁴⁹⁵ Ils avaient aussi recouru à la force en agressant une victime en la prenant par le cou.

Par contre, la circonstance aggravante a notamment été écartée dans les cas suivants : ne pas avoir de blessures apparentes et pouvoir se promener à pied entre la maison de l'auteur et une station-essence proche ; ⁴⁹⁶ recevoir des messages menaçants où les noms des auteurs n'étaient pas mentionnés et pour lesquels la victime ne voulait pas divulguer l'adresse des membres de sa famille qui seraient menacés ; ⁴⁹⁷ devoir remettre de l'argent à l'exploiteur pour réserver la place dans une rue sous peine d'être menacée de devoir quitter le pays ; ⁴⁹⁸ être simplement dépendante de l'auteur dans le sens où il mettait à la disposition de la victime des lieux pour s'adonner à la prostitution ⁴⁹⁹.

⁴⁹¹ TAL, n°[1729/2022](#) du 30 juin 2022.

⁴⁹² TAL, n°[510/2013](#) du 7 février 2013, p. 62.

⁴⁹³ TAL, n°[640/2015](#) du 26 février 2015, pp. 28 et 29.

⁴⁹⁴ *Ibid*, pp. 26 et 27.

⁴⁹⁵ *Ibid*, p. 23. Voir aussi CA, n°[172/15](#) X du 6 mai 2015, pp. 16 et suivantes.

⁴⁹⁶ TAD, n°[357/2020](#) du 13 août 2020, p. 24.

⁴⁹⁷ TAL, n°[1074/2022](#) du 31 mars 2022, p. 18.

⁴⁹⁸ CA, n°[270/18](#) V du 3 juillet 2018, p. 22.

⁴⁹⁹ TAL, n°[2727/2016](#) du 20 octobre 2016, p. 27.

3. Le recours à des violences

Entre 2013 et 2022, cette circonstance aggravante a été retenue dans deux affaires et rejetée dans deux autres affaires portant sur des exploitations sexuelles. Comme déjà mentionné dans le 3^e rapport sur la traite, les juges éprouvent parfois des difficultés à différencier cette circonstance aggravante de celle relative au recours à la force.⁵⁰⁰ Pour rappel, le Conseil d'État avait estimé dans son avis sur le projet de loi que le législateur a voulu faire « *des différenciations entre des circonstances aggravantes très proches de par l'acte posé, même si elles se distinguent par le degré de préjudice causé ; ainsi, le code pénal belge vise, de façon générique, l'acte de violence à l'égard de la victime alors que le projet [de loi luxembourgeois] distingue entre le recours à la force ou la contrainte, les violences graves et les actes de torture (...). Il est évident que le juge sera placé devant des problèmes délicats de délimitation de ces différents concepts* ».

La Cour d'appel avait en 2015 estimé que le recours à des violences était établi dans le chef d'un auteur qui a donné un coup de poing à une victime pour maintenir son contrôle. Le fait de secouer une autre victime était par contre considéré comme un recours à la force.⁵⁰¹ Dans une affaire jugée en 2014, le fait d'avoir « *régulièrement recours à la force, en [menaçant la victime] et en l'apostrophant sans cesse, en la maltraitant en la frappant, notamment en lui donnant des coups de poing et de pieds* » était constitutif de violences.⁵⁰²

Dans une affaire jugée en 2018, la Cour d'appel a estimé qu'il n'y avait pas de violences malgré le fait que l'infraction de coups et blessures a été retenue. Le fait d'exiger des danseuses de générer un chiffre d'affaires déterminé et par conséquent de les menacer de réduire leur rémunération, respectivement de les licencier en cas de non-atteinte de ce chiffre d'affaires, et de battre une danseuse pour son refus de se prostituer, constituaient la circonstance aggravante de la contrainte, de la menace de recours à la force et le recours à la force. Ces coups avaient causé des hématomes au niveau des côtes, des cuisses et des pieds, ayant entraîné une incapacité de travail de trois jours. La Cour d'appel a toutefois estimé que pour constituer des « violences » au sens de l'article 382-2 (2) du Code pénal, il « *faut des violences plus caractérisées que celles de l'espèce et, en l'absence d'autres témoignages que celui quant au fait unique à l'égard de [la victime], il n'est pas établi à l'exclusion de tout doute que la traite des êtres humains, établie en l'occurrence, ait eu lieu par un recours à de telles violences* ». ⁵⁰³ Le rapporteur tient toutefois à souligner que pour d'autres infractions (p. ex. vol avec violences), la notion de « violence » est appréciée de manière tout à fait différente.⁵⁰⁴

Au vu du risque de confusion entre ces deux circonstances aggravantes, le rapporteur recommande une refonte des articles 382-2 (1) 3) et 382-2 (2) 1) du Code pénal pour clarifier les situations visées par ces articles.

⁵⁰⁰ CCDH, 3e rapport sur la traite, p. 100.

⁵⁰¹ CA, n°172/15 X du 6 mai 2015, pp. 19 et 23.

⁵⁰² TAL, n°1237/2014 du 8 mai 2014, p. 14.

⁵⁰³ CA, n°69/18 V du 13 février 2018, p. 67.

⁵⁰⁴ À titre d'exemple, arracher un sac à une personne peut être considéré comme un vol commis à l'aide de violences.

4. L'association de malfaiteurs

En matière de traite, la circonstance aggravante d'avoir commis l'infraction dans le cadre d'une association de malfaiteurs n'a pas souvent été invoquée. Dans une affaire de 2022, le Parquet a, lors de l'audience, lui-même demandé le rejet cette circonstance aggravante et dans les deux autres affaires où elle a été demandée par le Parquet, elle a été finalement rejetée par les juridictions.

Le jugement n°534/18 du 15 février 2018, confirmé par la Cour d'appel dans l'arrêt n°270/18 V du 3 juillet 2018, a analysé cette circonstance aggravante en matière d'exploitation sexuelle. En bref : « *il doit y avoir une association, ce qui veut dire que des liens doivent exister entre les divers membres ; il faut de plus une organisation, ce qui implique une certaine permanence ; l'association doit avoir été formée dans le but d'attenter aux personnes et/ou aux propriétés* ». ⁵⁰⁵ Le tribunal et la Cour d'appel ont estimé qu'il n'était pas suffisamment prouvé que ces critères étaient réunis dans le chef des trois auteurs qui avaient reçu de l'argent pour leurs services consistant en la protection et à assurer la place des prostituées dans la rue tandis qu'un auteur a reçu un loyer pour un appartement. Il n'aurait pas pu être établi que la concertation qui a existé entre les auteurs « *aurait dépassé l'entente normalement rencontrée dans la corréité de plusieurs auteurs* » et qu'il y aurait « *un corps capable de fonctionner au moment propice, ni surtout que les prévenus soient l'un de ces membres* ».

En matière d'exploitation par le travail, le jugement n°1836/2018 du 14 juin 2018 a écarté cette circonstance aggravante sans analyse ou motivation particulière. Les juges ont tout simplement estimé qu'elle « *ne ressort pas à l'exclusion de tout doute des éléments du dossier répressif de sorte qu'il n'y a pas lieu de la retenir à [l'encontre des auteurs]* ». ⁵⁰⁶ Les auteurs avaient exploité les victimes pendant plus de deux ans dans un restaurant dont ils étaient les gérants de droit respectivement de fait.

Il serait souhaitable que les magistrats analysent et motivent davantage leur analyse par rapport à cette circonstance aggravante dans leurs jugements.

5. L'exploitation de mineurs

Le rapporteur n'a pas de remarques particulières relatives à la jurisprudence par rapport à la circonstance aggravante relative aux mineurs. Entre 2013 et 2022, elle a été demandée par le Parquet et retenue par les juges dans deux affaires. Le fait d'être mineur au moment des faits est suffisant pour l'applicabilité de cette circonstance aggravante. ⁵⁰⁷ Il y a toutefois lieu de noter que si cette circonstance aggravante permet en théorie des sanctions particulièrement sévères, les auteurs condamnés ont toujours pu profiter d'un sursis intégral. Il s'agissait jusqu'à présent exclusivement d'affaires en matière d'exploitation domestique.

⁵⁰⁵ CA, n°270/18 V du 3 juillet 2018, pp. 23 et suivantes.

⁵⁰⁶ TAL, n°1836/2018 du 14 juin 2018, p. 12.

⁵⁰⁷ TAL, n°7/2020 du 4 février 2020, p. 14 ; voir aussi TAD, n°249/2014 du 24 avril 2014, p. 22.

C. Les statistiques relatives aux décisions définitives rendues en 2021-2022

Dans le présent chapitre, le rapporteur établit et analyse les chiffres relatifs aux personnes condamnées définitivement, aux victimes, aux types d'exploitation, au genre, aux pays de naissance, aux peines, aux indemnités et à la durée des procès.

Le rapporteur tient à noter d'une manière générale que le faible nombre de décisions judiciaires ne permet pas de déterminer des tendances précises et fiables : les chiffres figurant dans le présent chapitre doivent donc être interprétés avec précaution. Avant de se lancer dans le vif du sujet, le rapporteur souhaite brièvement rappeler la méthodologie utilisée.

1. Méthodologie

Il y a lieu de noter que le rapporteur base son analyse uniquement sur les décisions qui lui ont été transmises par le Parquet. Il ne peut pas garantir que les informations ci-dessous sont complètes, sachant que le dispositif de gestion des dossiers « JU-CHA »⁵⁰⁸ à la disposition du Parquet n'est pas conçu pour établir des statistiques.

Jusqu'à présent, le rapporteur avait, dans son analyse des statistiques relatives à la jurisprudence, uniquement pris en compte les décisions définitives (non-susceptibles de recours) rendues par les tribunaux et cours luxembourgeois en matière de traite afin d'éviter une double prise en compte des chiffres. Le Parquet lui indiquait alors, dans la mesure du possible, si les décisions étaient définitives ou non.

Selon les informations à la disposition du rapporteur, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2023 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA », les parquets ne sont plus en mesure d'informer le rapporteur si les décisions rendues sont définitives ou non. En effet, les parquets ne pourront pas consulter leur base de données à des fins de compléter des éléments de statistique établis par des tiers.

Pour cette raison, le rapporteur se voit contraint de modifier sa méthodologie. Au lieu d'aborder uniquement des décisions définitives individuelles, les statistiques se rapportent dorénavant à des affaires.⁵⁰⁹ L'année de référence est la date de la dernière décision rendue par les juridictions dans cette affaire. S'il s'avère qu'après les années analysées, une affaire a fait l'objet d'une nouvelle décision, les chiffres seront adaptés le moment venu.

⁵⁰⁸ Il s'agit de l'application JU-CHA à la disposition des autorités judiciaires, anciennement appelée « Chaîne pénale ». Voir Jeannot Nies, *Conférence de presse du 28 juin 2019*, disponible sur <https://justice.public.lu/>.

⁵⁰⁹ 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).

2. Nombre de décisions et d'affaires analysées

Le rapporteur n'a reçu que 3 décisions pour les années 2021 et 2022 (1 en 2021 ; 2 en 2022). Ces décisions concernent trois affaires distinctes. Pour rappel, dans le jugement de 2021, le tribunal n'a finalement pas retenu l'infraction de traite en matière d'exploitation par le travail,⁵¹⁰ de sorte que les données relatives aux auteurs, victimes et sanctions ci-dessous concernent uniquement les deux affaires rendues en 2022⁵¹¹. Il s'agit d'une affaire d'exploitation par le travail et d'une affaire d'exploitation sexuelle.

Le nombre particulièrement faible d'affaires rend toute analyse d'une éventuelle évolution particulièrement difficile, voire impossible. Par conséquent, le rapporteur a également intégré les chiffres des 10 dernières années (2013-2022) dans les tableaux du présent rapport.

À titre de comparaison, pour les années 2019-2020, le rapporteur avait reçu 9 décisions, dont 5⁵¹² comportaient des condamnations ou acquittements définitifs en matière de traite (5 affaires distinctes). Pour les années 2017-2018, le rapporteur avait reçu 11 décisions, dont 10 comportaient des condamnations ou acquittements en matière de traite (8 affaires distinctes). Pour les années 2013-2016, le rapporteur avait reçu 19 décisions dont 16 comportaient des condamnations ou acquittements en matière de traite (12 affaires distinctes). Il faut d'ailleurs noter que ces chiffres peuvent ne pas correspondre aux chiffres indiqués dans les rapports précédents.⁵¹³

Entre 2013 et 2022, il y a eu 19 affaires en matière d'exploitation sexuelle et 5 affaires en matière d'exploitation sexuelle qui ont donné lieu à des condamnations en matière de traite. Dans 3 autres affaires, la traite a été requise par le Parquet mais finalement rejetée par les juges (1 en matière d'exploitation sexuelles et 2 en matière d'exploitation par le travail).

⁵¹⁰ TAL, n°[209/2021](#) du 28 janvier 2021.

⁵¹¹ TAL, n°[1074/2022](#) du 31 mars 2022.

⁵¹² Il s'y ajoute une décision définitive qui ne concernait uniquement le volet civil.

⁵¹³ Cela peut avoir plusieurs raisons : parfois le rapporteur a encore reçu des décisions supplémentaires après la publication de son rapport, parfois une décision reçue n'était finalement pas définitive parce qu'un pourvoi en cassation était encore en cours. De plus, même si le rapporteur s'efforce depuis 2018 d'utiliser la même méthodologie, il se peut que des légers ajustements ont dû être faits ou qu'il y ait eu des erreurs.

3. Types d'exploitation

a) Auteurs condamnés

Type d'exploitation	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Exploitation sexuelle	9	1	5	5	2	9	6	1	-	2	40
Exploitation par le travail	-	2	-	-	1	2	-	2	-	1	8
Exploitation de la mendicité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vente d'enfants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission forcée d'un crime ou d'un délit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prélèvement d'organes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	9	3	5	5	3	11	6	3	0	3	48

Au cours des années 2021 et 2022, 3 personnes ont été condamnées définitivement pour des faits de traite. Deux personnes ont été condamnées pour des faits d'exploitation sexuelle, tandis qu'une personne l'a été pour des faits d'exploitation par le travail. Le nombre d'auteurs par affaire reste faible et varie entre une et deux personnes. À titre d'information, dans l'affaire de 2021 où les auteurs ont été acquittés de l'infraction de traite dans le contexte de l'exploitation par le travail, il s'agissait d'un couple (1 homme et 1 femme).⁵¹⁴

Entre 2013 et 2022, 48 personnes ont été condamnées pour des faits de traite, 40 en matière d'exploitation sexuelle et 8 en matière d'exploitation par le travail. Le nombre d'auteurs s'élève en moyenne à 2 auteurs par affaire. Les affaires impliquant 3 à 5 auteurs restent l'exception et concernent des affaires d'exploitation sexuelle impliquant des cabarets ou des maisons de débauche.

Le rapporteur constate d'une manière générale qu'en matière d'exploitation par le travail, il n'y a jusqu'à présent eu aucune décision judiciaire relative à des secteurs considérés comme étant particulièrement à risque au niveau européen et mondial, tels que les secteurs du nettoyage, de construction, de production, de vente en gros ou de l'agri-, viti- ou horticulture. Les jugements avaient exclusivement trait à des situations d'exploitation dans le secteur de l'Horeca et de l'aide à domicile.

⁵¹⁴ TAL, n°[209/2021](#) du 28 janvier 2021.

b) Victimes confirmées⁵¹⁵

Type d'exploitation	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Exploitation sexuelle	35	1	10	7	14	34	22	1	-	1	125
Exploitation par le travail	-	1	-	-	3	2	-	1	-	3	10
Exploitation de la mendicité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vente d'enfants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission forcée d'un crime ou d'un délit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prélèvement d'organes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	35	2	10	7	17	36	22	2	0	4	135

Pour les années 2021-2022, le nombre de victimes par affaire varie entre 1 et 3 personnes. Le nombre de victimes d'exploitation par le travail est pour la première fois plus élevé que celui des victimes d'exploitation sexuelle. Or, au vu du faible nombre de décisions rendues, il est impossible d'en tirer des conclusions. Il y a toutefois lieu de noter que si le nombre de victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail identifiées par la police ou détectées par l'ITM continue d'augmenter considérablement, cette évolution ne se reflète pas dans les décisions judiciaires.

Entre 2013 et 2022, les cours et tribunaux ont pu confirmer qu'il y a eu au moins 135 victimes de traite (125 exploitées sexuellement, 10 exploitées par le travail). En moyenne, il y a eu 5 victimes par affaire. Le nombre de victimes par affaire est généralement plus élevé en matière d'exploitation sexuelle (moyenne : 7) et est particulièrement élevé lorsque l'exploitation a lieu dans des cabarets ou des lieux de débauche. En matière d'exploitation par le travail, le nombre de victimes reste, pour l'instant, moins élevé (moyenne : 2). Il s'agit dans ce dernier cas surtout de situations d'exploitation dans des restaurants de taille réduite et dans les domiciles des auteurs.

4. Analyse des types de traite en tenant compte de la dimension du genre

Pour améliorer sa méthode d'analyse du phénomène de la traite, le rapporteur national continue à employer une approche basée sur la dimension du genre. Il se réfère à la définition du terme genre de l'Institut de la Santé des femmes et des hommes des Instituts de Recherche en Santé du Canada. Le terme genre renvoie « *aux rôles, aux comportements, aux expressions et aux identités que la société construit pour les (...) personnes de divers sexes et de genres.* »⁵¹⁶ Étant donné que les individus et les groupes « *comprennent, vivent et expriment le genre de manières très diverses, par (...) les relations avec les autres et les façons complexes dont le*

⁵¹⁵ Cette notion réfère aux personnes contre lesquelles une infraction de la traite des êtres humains a été commise (confirmé dans un jugement ou un arrêt).

⁵¹⁶ Le genre n'est d'ailleurs ni binaire, ni statique : il se situe plutôt le long d'un continuum et peut évoluer. Il « *influe sur la perception qu'ont les gens d'eux-mêmes et d'autrui, leur façon d'agir et d'interagir, ainsi que la répartition du pouvoir et des ressources dans la société* ». Voir notamment Instituts de recherche en santé du Canada, *Qu'est-ce que le genre? Qu'est-ce que le sexe?*, 28 avril 2020, disponible sur <https://cihr-irsc.gc.ca/f/48642.html>.

genre est institutionnalisé dans la société », sa prise en compte est indispensable pour le phénomène de la traite.

L'infraction de la traite impacte les vies de toutes les victimes. Or, l'étendue de cet impact est très différente en fonction du genre. Au niveau mondial, approximativement 60% des victimes sont des femmes et des filles.⁵¹⁷ Au niveau européen, ce chiffre s'élève à 63%.⁵¹⁸ En ce qui concerne plus spécifiquement l'exploitation sexuelle, ce chiffre s'élève à 91% au niveau mondial⁵¹⁹ et à 87% au niveau européen.⁵²⁰ Les hommes et les garçons sont également victimes de traite des êtres humains, surtout en matière d'exploitation par le travail, et leur nombre semble être en augmentation au niveau global, européen et national.⁵²¹

Il y a toutefois lieu de préciser que le rapporteur n'est pas en mesure d'évaluer l'identité de genre réelle des personnes alors que les données qui lui sont fournies ne sont pas suffisamment désagrégées. Au niveau des jugements et des données du Parquet, la pseudonymisation ne permet pas de faire une analyse basée sur le genre ce qui est regrettable. De plus, les données sont basées sur un système binaire traditionnel de sorte qu'il est impossible de déterminer l'impact de la traite sur toutes les autres personnes (p.ex. personnes transsexuelles, personnes intersexuées, personnes non-binaires).

- **Sexe des auteurs condamnés par type de traite**

Hommes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Exploitation sexuelle	9	1	3	3	1	5	5	1	-	1	29
Exploitation par le travail	-	1	-	-	1	1	-	1	-	1	5
Exploitation de la mendicité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vente d'enfants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission forcée d'un crime ou d'un délit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prélèvement d'organes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	9	2	3	3	2	6	5	2	-	2	34

⁵¹⁷ UNDOC, *Global report on trafficking in persons, 2022*, disponible sur <https://www.unodc.org/>. Voir aussi OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *Applying gender-sensitive approaches in combating trafficking in human beings*, Occasional paper n°10, 2021, disponible sur www.osce.org/files/f/documents/7/4/486700_1.pdf.

⁵¹⁸ Voir le 4^e rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite, 2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁵¹⁹ UNDOC, *Global report on trafficking in persons, 2022*, disponible sur <https://www.unodc.org/>.

⁵²⁰ Voir le 4^e rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite, 2022, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁵²¹ *Ibid*; voir aussi UNDOC, *Global report on trafficking in persons, 2022*, disponible sur <https://www.unodc.org/>. Voir aussi les statistiques d'identification des victimes du chapitre précédent et des années précédents.

Femmes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Exploitation sexuelle	-	-	2	2	1	4	1	-	-	1	11
Exploitation par le travail	-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	3
Exploitation de la mendicité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vente d'enfants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission forcée d'un crime ou d'un délit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prélèvement d'organes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	1	2	2	1	5	1	1	-	1	14

Les auteurs de traite restent majoritairement des hommes, continuant ainsi la tendance constatée depuis 2013. Dans une affaire ayant abouti à une condamnation pour des faits de traite en 2022, un homme et une femme ont exploité une femme dans un contexte de prostitution sur une station d'essence. Dans l'autre affaire de 2022, un homme a exploité trois hommes dans un restaurant.

Entre 2013 et 2022, 29 hommes et 11 femmes ont été condamnés pour des faits de traite en matière d'exploitation sexuelle. 5 hommes et 3 femmes ont été condamnés pour des faits de traite d'exploitation par le travail. Les affaires où des femmes sont 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). Sur les 24 affaires qui ont abouti à des condamnations pour des faits de traite, il n'y avait que 2 affaires où une femme était l'auteure unique.⁵²² En matière d'exploitation sexuelle, les femmes condamnées pour traite des êtres humains se prostituaient elles-aussi, se trouvaient dans des situations précaires et étaient souvent exposées à des agressions physiques ou psychiques de la part du coauteur. Pour plus d'informations y relatives, le rapporteur renvoie au chapitre « Commission forcée de délits ou de crimes » ci-dessus où il a abordé le principe de non-punition des victimes de traite. En matière d'exploitation par le travail, la situation est plus équilibrée et le rapporteur n'a pas pu faire des constats similaires.⁵²³

⁵²² En revanche, il y avait 10 affaires où les auteurs étaient uniquement de sexe masculins (8 en matière d'exploitation sexuelle).

⁵²³ Sur les 5 affaires d'exploitation par le travail, il y avait 2 affaires où l'auteur était masculin. Dans les 3 affaires restantes, les auteurs étaient des couples composés d'un homme et d'une femme.

- **Sexe des victimes par type de traite**

Hommes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Exploitation sexuelle	-	-	-	1	-	3	-	-	-	-	4
Exploitation par le travail	-	-	-	-	3	2	-	-	-	3	8
Exploitation de la mendicité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vente d'enfants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission forcée d'un crime ou d'un délit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prélèvement d'organes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	-	-	1	3	5	-	-	-	3	12

Femmes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Exploitation sexuelle	35	1	10	6	14	31 ⁵²⁴	22	1	-	1	121
Exploitation par le travail	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	2
Exploitation de la mendicité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vente d'enfants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission forcée d'un crime ou d'un délit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prélèvement d'organes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	35	2	10	6	14	31	22	2	-	1	123

La seule décision rendue en 2022 en matière d'exploitation sexuelle s'inscrit dans la tendance constatée par le rapporteur dans ses rapports précédents que les victimes de ce type d'exploitation sont quasi-exclusivement de sexe féminin. Il en va de même en ce qui concerne l'exploitation par le travail où la majorité des victimes confirmées par les juridictions sont de sexe masculin. À titre d'information supplémentaire, la décision qui n'a pas abouti à une condamnation pour traite en matière d'exploitation par le travail en 2021 impliquait deux victimes masculines et deux victimes féminines.⁵²⁵

Toutefois, contrairement aux constats faits dans ses rapports précédents, il y a au total légèrement plus de victimes masculines que féminines pour la période 2021-

⁵²⁴ Le nombre de victimes réelles est nettement plus élevée. Notamment dans l'affaire N°24/18 V du 16 janvier 2018 il y avait de nombreuses victimes non identifiées. Le rapporteur n'était donc pas en mesure de les intégrer dans les statistiques.

⁵²⁵ TAL, n°[209/2021](#) du 28 janvier 2021.

2022 : 3 hommes et 1 femme. Or, au vu du faible nombre d'affaires, il est impossible d'en tirer des conclusions précises.

Au total, entre 2013 et 2022, les juridictions ont confirmé qu'au moins 121 femmes et 4 hommes ont été exploités sexuellement et qu'au moins 8 hommes et 2 filles ont été exploités par le travail. Ces dernières ont été exploitées dans le contexte d'une aide à domicile, tandis que les hommes ont tous été exploités dans le cadre de l'HORECA. Il y a toutefois lieu de noter que surtout en matière d'exploitation sexuelle, le nombre réel de victimes est beaucoup plus élevé, alors qu'il a souvent été impossible pour les enquêteurs et les juridictions d'identifier toutes les victimes.⁵²⁶

Par ailleurs, le nombre de victimes féminines en matière d'exploitation par le travail est tellement faible que cela suscite des interrogations. Force est de constater qu'il n'y a que très peu de victimes qui sont détectées dans les secteurs où les femmes sont généralement surreprésentées tels que le secteur du nettoyage, des soins à domicile ou de l'au pair. Ces secteurs font généralement l'objet de moins de contrôles ce qui pourrait expliquer en partie le faible nombre de victimes féminines en matière d'exploitation par le travail.⁵²⁷

En matière d'exploitation sexuelle, le rapporteur a constaté qu'au moins une partie des quatre victimes de sexe masculin semble avoir été des personnes « transsexuelles » selon les jugements.⁵²⁸ Faute de données fiables y relatives, il est impossible d'établir des statistiques fiables et d'en tirer des conclusions.

Le rapporteur rappelle qu'il reste indispensable d'adopter une approche fondée sur le genre en ce qui concerne l'identification des victimes et de leurs besoins, ainsi que la protection et l'assistance qui leur est attribuée. Cela vaut aussi d'une manière générale pour toutes les décisions politiques et sociétales afin de s'attaquer aux racines du problème, y compris les inégalités structurelles fondées notamment sur le genre (y compris les droits des personnes LGBTIQ+), mais aussi sur le handicap, l'âge, les origines, la couleur de peau, la situation socio-économique, la fragilité du statut juridique et administratif, etc. Il est absolument nécessaire de tenir compte des effets néfastes sur les victimes, qui peuvent différer en fonction des formes d'exploitation et requérir dès lors des approches spécifiques et adaptées. Ces considérations doivent également être prises en considération par les cours et tribunaux lorsqu'ils apprécient les faits, les éléments constitutifs des infractions, l'existence de vulnérabilités ainsi que la prononciation des sanctions et des dommages et intérêts. En même temps, il y a lieu de veiller à ne pas se limiter non plus aux profils typiques de victimes, voire une association stéréotypée d'un genre avec une forme de traite, couplée à une prise en compte insuffisante de certains indicateurs liés au genre. Ceci risquerait le cas échéant d'impacter les stratégies de prévention et de détection.⁵²⁹ Il faudra également renforcer les efforts pour analyser

⁵²⁶ Il y a aussi lieu de rappeler qu'il n'est pas clair si toutes ces victimes s'identifient effectivement avec le sexe indiqué par les autorités dans les statistiques ou les jugements.

⁵²⁷ Voir, dans ce sens, l'interview avec Rosa Brignone, présidente de Time for Equality ASBL dans Franziska Peschel, *Schwarzarbeit*, Forum, nr. 434, pp. 19 et suiv., disponible sur https://www.forum.lu/article/forum_story-schwarzarbeit/.

⁵²⁸ CA, n°425/16 V du 12 juillet 2016 ; TAL, n°3302/2018 du 20 décembre 2018.

⁵²⁹ OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *Applying gender-sensitive approaches in combating trafficking in human beings*, Occasional Paper n°10, 2021, p. 20, disponible sur www.osce.org/files/f/documents/7/4/486700_1.pdf.

la discrimination fondée sur le genre ainsi que la diversité des besoins des victimes d'exploitation par le travail et des autres formes de traite.

5. Analyse des pays de naissance des auteurs et des victimes

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),⁵³⁰ font l'objet de moins de contrôles et de détections.

Il peut aussi s'avérer intéressant de noter que dans 11 affaires d'exploitation sexuelle, les auteurs ont exploité au moins une personne qui était née dans le même pays que le ou les auteurs. En matière d'exploitation par le travail, ce chiffre s'élève à 4 affaires. Dans les 8 autres affaires d'exploitation sexuelle, les auteurs ont soit exclusivement exploité des personnes d'origines différentes, soit les origines ne sont pas connues. Cela a été le cas uniquement dans une seule affaire en matière d'exploitation par le travail.

• Pays de naissance des auteurs condamnés

Pays de naissance	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
UE	6	1	4	2	1	5	4	1	-	2	26
Pays tiers	3	2	1	2	1	6	2	2	-	1	20
Inconnu	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2

En ce qui concerne les pays de naissance des auteurs dans les affaires de 2022, deux des auteurs condamnés définitivement sont nés dans l'Union européenne (Bulgarie). L'autre auteur condamné définitivement est né dans un pays tiers (Chine). Il y a lieu de noter que les décisions indiquent uniquement les lieux de naissance, et non pas la nationalité des personnes, de sorte que le rapporteur ne pourra pas prendre en considération cette dernière dans la présente analyse.

Les 10 dernières années, 26 personnes nées dans l'UE et 20 personnes nées dans des pays tiers ont été condamnées. Pour 2 personnes, le rapporteur n'a pas été en mesure de déterminer le lieu de naissance.

⁵³⁰ Voir, dans ce sens, Franziska Peschel, *Schwarzarbeit*, Forum, nr. 434, pp. 19 et suiv., disponible sur https://www.forum.lu/article/forum_story-schwarzarbeit/.

- **Pays de naissance des victimes**

Pays de naissance	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
UE	5	1	2	2	2	6	-	1	-	1	20
Pays tiers	2	1	-	2	4	12	12	1	-	3	37
Inconnu	28	-	8	3	11	18	10	-	-	-	78

Concernant les années 2021 et 2022, 3 victimes de la traite reconnues comme telles par les juridictions étaient des ressortissantes de pays tiers (Chine) et une victime était citoyenne de l'UE (Bulgarie). Cela confirme la tendance observée pour les années précédentes.

Il faut toutefois noter qu'il y a souvent un nombre élevé de victimes dont l'identité ou le lieu de naissance restent inconnus ou indéterminables pour le rapporteur à cause de l'anonymisation des jugements qui lui sont fournis. Ces chiffres sont donc particulièrement difficiles à analyser et il est quasiment impossible d'en tirer des conclusions quelconques. Ainsi, entre 2013 et 2022, les origines de 78 victimes restent inconnues respectivement impossibles à déterminer pour le rapporteur. Le rapporteur a pu déterminer que 20 personnes sont nées dans l'UE tandis que 37 personnes sont nées dans des pays tiers.

6. Analyse des sanctions

- **Peines⁵³¹**

Peines	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Peines de prison	9	3	5	5	3	11	6	3	-	3	48
<i>Avec sursis intégral</i>	4	2	3	3	3	7	1	2	-	1	26
<i>Avec sursis partiel</i>	3	1	1	2	-	4	5	1	-	2	19
<i>Sans sursis</i>	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	3
Amendes	9	3	5	2	3	9	6	3	-	3	43
Interdictions de droits	7	-	5	5	2	6	6	-	-	2	33
Confiscations	3	1	2	2	1	5	2	1	-	1	18
Fermetures d'établissement	3	-	1	1	-	1	1	-	-	-	7
Interdictions de tenir un débit de boissons	4	-	-	2	-	5	5	-	-	-	16
Acquittements	-	2	-	1	1	-	-	2	2	-	8 ⁵³²

⁵³¹ À noter qu'une « peine » vise la sanction prononcée à l'encontre d'un auteur dans un jugement. Une personne peut être visée par plusieurs peines (p.ex. prison, amende, privation de droits, confiscation, fermeture d'établissement). Une affaire peut contenir des condamnations de plusieurs auteurs à différentes peines. Le nombre de peines ne correspond donc en principe pas au nombre d'auteurs ou d'affaires.

⁵³² 4 personnes (3 affaires distinctes) ont fait l'objet d'un acquittement total tandis que les 4 personnes restantes (2 affaires) ont seulement été acquitté de l'infraction de traite.

Concernant les peines prononcées, le rapporteur constate qu'il y a eu au total 3 condamnations pour des faits de traite et deux acquittements en 2021 et 2022. Toutes les condamnations ont comporté des peines de prison et des amendes. Le restaurant dans lequel 3 victimes ont été exploitées n'a pas fait l'objet d'une fermeture obligatoire d'établissement, continuant ainsi la tendance des juges de ne pas prononcer de telles sanctions en matière d'exploitation par le travail contrairement aux affaires concernant l'exploitation sexuelle. En outre, 2 privations de droits⁵³³ et 1 confiscation⁵³⁴ ont été prononcées.

Entre 2013 et 2022, 48 peines d'emprisonnement et 40 amendes ont été prononcées. Dans 18 affaires, des confiscations ont été prononcées. En outre, il y a eu au total 33 interdictions de droits, 7 fermetures définitives d'établissements et 16 interdictions de tenir ou de travailler dans un débit de boissons qui ont toutes été prononcées dans des affaires de traite d'exploitation sexuelle. À noter que selon la jurisprudence de la Cour d'appel, « *l'interdiction de tenir un débit de boissons ou de participer à son exploitation ou d'y être employé est obligatoirement prononcée en cas de condamnation pour proxénétisme et exploitation de la prostitution d'autrui* ». ⁵³⁵ Or, force est de constater que cela n'est pas toujours le cas : 40 auteurs ont été condamnés pour des faits d'exploitation de la prostitution d'autrui mais l'interdiction de tenir un débit de boissons ou d'y travailler n'a été prononcée que pour 16 auteurs. ⁵³⁶ La Cour d'appel a d'ailleurs réformé à plusieurs reprises les jugements de première instance à cet égard. ⁵³⁷

Il en va de même en ce qui concerne l'interdiction des droits. Le Code pénal⁵³⁸ ainsi que la jurisprudence⁵³⁹, prévoient que pour les cas d'exploitation de la prostitution et de proxénétisme, les coupables seront condamnés à l'interdiction des droits prévus aux numéros 1, 2, 3, 4, 5 et 7 de l'article 11 du Code pénal. Les juges n'ont dans ces cas donc aucun pouvoir d'appréciation. Or, seuls 33 des 40 auteurs condamnés ont fait l'objet d'une interdiction de ces droits.

Il y a aussi lieu de noter que les juges n'ont jusqu'à présent pas appliqué l'alinéa 3 de l'article 381, leur permettant d'interdire aux condamnés d'exercer une activité professionnelle, bénévole ou sociale impliquant un contact habituel avec des mineurs et cela même dans les affaires où les victimes de la traite étaient des enfants.

⁵³³ Il s'agit des droits spécifiés aux n°1 à 5 et 7 de l'article 11 du Code pénal : à savoir notamment l'interdiction d'occuper un emploi public, d'enseigner, d'être tuteur ou curateur, de voter et d'être éligible.

⁵³⁴ Une voiture, 3 téléphones et des cartouches pour un pistolet ont été confisqués.

⁵³⁵ « *L'article 24 de la loi du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets dispose que l'interdiction de tenir un débit de boissons ou de participer à son exploitation ou d'y être employé est obligatoirement prononcée en cas de condamnation pour proxénétisme et exploitation de la prostitution d'autrui. Cette interdiction peut être prononcée à temps ou à perpétuité. L'interdiction à temps ne peut être inférieure à deux ans, ni supérieure à quinze ans.* » CA, n°[24/18 V](#) du 16 janvier 2018, p. 26 ; CA, n°[270/18 V](#) du 3 juillet 2018, p. 39.

⁵³⁶ CA, n°[497/13 V](#) du 22 octobre 2013.

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ Code pénal, article 381, alinéa 1.

⁵³⁹ TAL, n°[2727/2016](#) du 20 octobre 2016.

- **Durée des peines de prison prononcées et sursis**

Durée peines de prison ⁵⁴⁰	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
6 mois	2xSI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
9 mois	-	-	-	-	-	2xSI	-	-	-	-	2
12 mois (1 an)	2xSI	-	1xSI	-	-	-	1xSI	-	-	-	4
18 mois	2	-	3xSI	1xSI	3xSI	2xSI	-	1xSP 9m	-	1xSP 12m	13
21 mois	1xSP 12m	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
24 mois (2 ans)	-	1xSP 12m	1xSI	-	-	3xSI 1xSP 12m	2xSP 12m	-	-	1xSI	9
30 mois	1xSP 23m	-	-	-	-	-	-	-	-	1xSP 15m	2
36 mois (3 ans)	-	2xSI	1xSP 18m	1xSP 12m	-	1xSP 18m	2xSP 18m 1xSP 28m	1xSI	-	-	9
40 mois	-	-	-	1xSP 15m	-	-	-	-	-	-	1
42 mois	-	-	-	-	-	2xSP 12m	-	1xSI	-	-	3
48 mois (4 ans)	1xSP 30m	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2

En 2022, la durée des peines d'emprisonnement prononcées a varié entre 18 et 30 mois. Les peines ont toutes été assorties de sursis, de sorte que les auteurs concernés ont dû passer en principe 6 respectivement 15 mois en prison.

Entre 2013 et 2022, les peines d'emprisonnement se sont situées entre 6 mois et 48 mois. En matière d'exploitation sexuelle, la moyenne s'élève à 24 mois. En matière d'exploitation par le travail, ce chiffre s'élève à 30 mois, ce qui semble avant tout être dû au faible nombre d'affaires et à deux affaires concernant l'exploitation de mineurs où les peines d'emprisonnement étaient plus longues. La sanction la plus sévère depuis 2013 s'élève à 4 ans et a été prononcée 2 fois – une fois avec sursis partiel de 30 mois et une fois sans sursis.⁵⁴¹ Il s'agissait de deux affaires d'exploitation sexuelle où au moins deux circonstances aggravantes ont été retenues (abus d'une situation de vulnérabilité et menaces et/ou violences). Pour rappel, ces circonstances aggravantes permettent aux juges de prononcer en principe des peines de réclusion entre 5 à 10 ans, respectivement entre 10 à 15 ans. Or, au vu de la prise en compte de circonstances atténuantes et de la décriminalisation quasi-systématique des affaires en matière de traite,⁵⁴² les peines prononcées sont presque toujours en-

⁵⁴⁰ Afin de fournir un maximum d'informations sur les peines prononcées, le rapporteur a décidé d'indiquer dans ce tableau la durée du sursis prononcé. L'abréviation « SI » indique l'octroi d'un sursis intégral. L'abréviation « SP » renvoie à l'octroi d'un sursis partiel, suivi de la durée du sursis exprimée en mois.

⁵⁴¹ CA, n°172/15 du 6 mai 2015 ; TAL, n°510/2013 du 7 février 2013.

⁵⁴² Voir le 3^e rapport traite sur les années 2019-2020 pour plus de détails y relatifs, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

dessous du minimum légal prévu par le Code pénal même si les juges ont retenu l'existence de circonstances aggravantes dans leurs jugements.⁵⁴³

En ce qui concerne les sursis, le rapporteur constate que les juges continuent à quasi-systématiquement assortir les peines de prison d'un sursis partiel ou intégral. En 2022, 2 peines de prison ont été assorties d'un sursis partiel (15 sur 30 mois, respectivement 12 sur 18 mois⁵⁴⁴) tandis que 1 peine de prison (24 mois) a été assortie d'un sursis intégral. Aucune peine de prison sans sursis n'a été prononcée. Le rapporteur note que le sursis intégral a été accordé à un auteur condamné pour des faits de traite dans le cadre de l'exploitation par le travail de trois personnes dans un restaurant pendant 8 mois⁵⁴⁵. Ayant abusé de la situation particulièrement vulnérable des victimes, la circonstance aggravante de l'article 382-2 (1) 2) du Code pénal a été retenue par la chambre correctionnelle du Tribunal. La peine a été assortie d'un sursis intégral à cause des aveux et de l'absence d'antécédents de l'auteur.

Entre 2013 et 2022, il y a eu 19 sursis partiels, 26 cas de sursis intégral et 3 peines d'emprisonnement sans sursis. En moyenne, la durée des sursis prononcés s'élève à 14 mois tandis que les peines de prison fermes restantes s'élèvent à 11 mois. Selon le gouvernement, cela s'expliquerait 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. Si l'article 195-1 du Code de procédure pénale prévoit en effet qu'en « *matière correctionnelle et criminelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement ou de réclusion sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette mesure* », sauf en cas de récidive légale, le rapporteur n'est pas convaincu par l'explication du gouvernement. D'une part, il ressort du tableau ci-dessus que la pratique n'a pas notablement changé après l'entrée en vigueur de cette loi en 2018. D'autre part, dans d'autres matières, les juges arrivent à motiver sans difficultés particulières leurs décisions de ne pas assortir les peines de sursis.⁵⁴⁶ Le rapporteur estime par conséquent que la modification législative n'est pas problématique, bien au contraire,⁵⁴⁷ mais que les juges pourraient d'une manière générale motiver davantage leurs décisions – non seulement par rapport aux sursis, mais p.ex. aussi par rapport aux différentes circonstances aggravantes et aux indemnisations des victimes.⁵⁴⁸ Le rapporteur tient aussi à clarifier qu'il ne plaide pas pour un renforcement pur et simple des sanctions prononcées, mais **qu'il faut s'interroger davantage sur l'adéquation des peines prononcées, surtout au vu de la situation des victimes et de la lucrativité de cette infraction.**

⁵⁴³ Pour rappel, il y eu 24 affaires qui ont donné lieu à des condamnations définitives entre 2013-2022. Le ministère public a, à une exception près, toujours invoqué des circonstances aggravantes. Les cours et tribunaux ont retenu des circonstances aggravantes dans 11 affaires, érigeant (théoriquement) l'infraction de traite en crime pour 24 auteurs condamnés (8 en matière d'exploitation par le travail, 16 en matière d'exploitation sexuelle).

⁵⁴⁴ TAL, n°[1074/2022](#) du 31 mars 2022. L'auteur avait fait l'objet d'une arrestation le 23 février 2021 et se trouvait ensuite sous contrôle judiciaire.

⁵⁴⁵ TAL, n°[1729/2022](#) du 30 juin 2022.

⁵⁴⁶ 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).

⁵⁴⁷ 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.* »

⁵⁴⁸ Voir le chapitre sur les circonstances aggravantes et le chapitre sur les indemnisations ci-dessus.

Il y a dans ce contexte aussi lieu de noter que les sursis prononcés en matière de traite sont 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).

- **Amendes**

Montants	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
500 €	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	4
1.000 €	2	-	2	1	-	-	-	-	-	1	6
1.500 €	1	-	-	-	-	-	1	-	-	1	3
2.000 €	1	-	1	-	-	-	2	-	-	1	5
2.500 €	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	3
3.000 €	2	1	-	-	2	2	-	-	-	-	7
5.000 €	1	-	1	-	-	-	-	1	-	-	3
10.000 €	-	-	1	-	-	3	1	-	-	-	5
12.000 €	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
15.000 €	1	-	-	1	-	2	-	-	-	-	4
20.000 €	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2

En 2022, toutes les condamnations comportaient également des amendes, qui varient entre 1.000 € et 2.000 €. Entre 2013 et 2022, 43 amendes ont été prononcées, se situant entre 500 et 20.000 €.

7. Analyse de l'indemnisation des victimes

- **Dommages et intérêts alloués aux victimes de traite**

Année	Montants demandés	Montants alloués
2013	3.500 € (expl. sex.)	1.038€
2014	22.000 € (expl. trav. mineure)	5.000€
2015	-	-
2016	-	-
2017	41.718,96 € (expl. trav.)	5.000 €
	53.976,72 € (expl. trav.)	5.000 €
	120.000 € (expl. trav.)	5.000 €
2018	29.000 € (expl. travail)	5.000 €
2019	10.000€ (expl. sexuelle)	2.500€
2020	10.000 € (expl. travail mineure)	2.000 €
2021	-	-
2022	-	-

En ce qui concerne l'indemnisation des victimes, le rapporteur note qu'aucune victime ne semble avoir demandé une indemnisation auprès du juge pénal en 2021-2022. Il y a lieu de noter que sans constitution de partie civile et de demande de la part de la victime, les juges ne peuvent pas allouer d'office des dommages et intérêts. Le

rapporteur ne dispose d'ailleurs pas d'informations relatives à d'éventuelles indemnisations octroyées par les juridictions civiles.

Depuis 2013, seulement 8 des 135 victimes ont sollicité une indemnisation, dont une victime d'exploitation sexuelle (sur 125) et 7 victimes d'exploitation par le travail (sur 10). 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* ». ⁵⁴⁹ Le rapporteur tient à souligner que pour pouvoir bénéficier des mesures de protection, il faut, après un délai de réflexion de 90 jours, collaborer avec les autorités ce qui peut décourager un bon nombre de victimes de se manifester et de faire valoir leurs droits. Dans certains cas, les victimes qui n'ont pas collaboré ont été éloignées assez rapidement du pays. ⁵⁵⁰ Les autorités impliquées n'ont pas pu fournir plus d'explications à ce sujet au rapporteur.

Les indemnisations octroyées par les juridictions entre 2013 et 2022 ont été dans tous les cas une fraction minime des montants demandés par les victimes sans aucune justification de la part des juges.

- **Bénéfices et durées de l'exploitation**

L'indemnisation des victimes reste dans la majorité des cas complètement disproportionnée par rapport à l'exploitation subie et aux bénéfices générés par l'infraction de la traite. Il est d'une manière générale difficile d'évaluer ces bénéfices alors que ceux-ci ne sont souvent pas détaillés dans les jugements. Ils sont parfois abordés dans l'appréciation de l'infraction de blanchiment, si cette dernière a été requise par le Parquet – ce qui n'est pas toujours le cas. L'évaluation du bénéfice généré peut pourtant s'avérer important pour évaluer la gravité de l'infraction, pour prouver l'infraction de blanchiment liée à la traite, pour effectuer des confiscations et pour indemniser les victimes, surtout au vu du nouveau mécanisme de recouvrement et de gestion des avoirs mis en place. Le rapporteur estime qu'il faut redoubler d'efforts en la matière et s'inspirer des expériences faites dans d'autres pays européens.

Au vu du manque de données fiables, l'analyse qui suit est approximative et basée sur les faibles informations disponibles dans les jugements.

En 2022, les exploitations constatées ont duré approximativement entre 1 mois et 9 mois. Dans l'affaire liée au jugement n°1729/2022, l'auteur a exploité ses travailleurs dans son restaurant pendant au moins 9 mois en omettant de payer les salaires qui leur étaient dus et s'élevaient au total à au moins 23.400 euros pour cette période. À ce bénéfice s'ajoutent encore le non-paiement des cotisations patronales ainsi que les profits générés par le restaurant grâce au travail des victimes. Dans l'affaire liée au jugement n°1074/2022 du 31 mars 2022, les auteurs ont profité pendant au moins un mois du revenu de la prostitution de la victime de traite pour financer leur hébergement commun.

⁵⁴⁹ 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/>.

⁵⁵⁰ TAL, n°[209/2021](#) du 28 janvier 2021.

Une analyse de toutes les affaires évacuées pendant les années 2013-2022 permet de confirmer que l'infraction de la traite est une infraction qui est lucrative pour les auteurs et désastreuse pour les victimes. En matière d'exploitation sexuelle, la plus grande partie des revenus des personnes prostituées est presque toujours encaissée par les auteurs. Si certaines situations d'exploitation ne durent que quelques mois, d'autres perdurent pendant plusieurs années. À titre d'exemple, certains cabarets ont 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) ou au moins 15.320 € par mois pendant 38 mois (donc 580.000 €). Certains auteurs 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 €).

En matière d'exploitation par le travail, les auteurs qui exploitent des personnes dans leur domicile ont 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 faire le ménage, de travailler dans le restaurant dès le retour de l'école. 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. Il est particulièrement regrettable que les autorités répressives et du travail, sauf quelques rares exceptions, n'effectuent pas une analyse plus détaillée des bénéfices générés.

8. Durée des procès

Le déroulement des procès en deans des délais raisonnables est à la fois important pour les victimes et pour les prévenus. Le rapporteur a essayé de déterminer la durée approximative des procès ayant mené à des décisions finales entre 2013 et 2022. À cette fin, il prend compte de la date d'ouverture du dossier auprès de la police (si cette date est connue) et la date de la décision définitive (date du jugement/arrêt contre lequel aucun recours n'a été ou ne peut être introduit).

Décision	Début	Décision	Durée (+-)
Jugement n°510/2013 (Expl.sex.)	7.2010	7.2.2013	2 ans 7 mois
Arrêt n°497/13 V (Expl.sex.)	9.2010	22.10.2013	3 ans 1 mois
Jugement n°3855/12		13.12.2012	2 ans 3 mois
Arrêt n°448/2013 (Expl.sex.)	1.2013	13.9.2013	8 mois
Jugement n°2200/13		15.7.2013	6 mois
Jugement n°2897/13 (Expl.sex.)	3.2013	7.11.2013	8 mois
Jugement n°1237/2014 (Expl.Sex.)	9.2013	8.5.2014	8 mois
Arrêt n°511/14 V (Expl.sex.)	5.2012	25.11.2014	2 ans 6 mois
Jugement n°2082/14		15.7.2014	2 ans 2 mois
Jugement n°249/2014 (Expl.Trav.)	12.2012	24.4.2014	1 an 4 mois
Jugement n°640/2015 (Expl.Sex.)	1.2011	26.2.2015	4 ans 1 mois
Arrêt n°172/15 (Expl.sex.)	12.2013	6.5.2015	1 an 5 mois
Jugement n°3423/2014		9.12.2014	1 an
Jugement n°1997/2016 (Expl.Sex.)	3.2012	30.6.2016	4 ans 3 mois
Arrêt n°425/16 V (Expl.sex.)	2.2014	12.7.2016	2 ans 5 mois
Jugement n°951/16		9.3.2016	2 ans 1 mois
Jugement n°2727/2016 (Expl.Sex.)	11.2015	20.10.2016	11 mois
Arrêt n°95/2017 (Expl.trav.)	6.2014	30.6.2017	3 ans
Jugement n°2016/2016 (acquittement)		30.6.2016	2 ans
Jugement n°1475/2017 (Expl.sex.)	10.2011	18.05.2017	5 ans 8 mois (dépassement du délai raisonnable)
Arrêt n°24/18 V (Expl.sex.)	2.2012	16.01.2018	6 ans (dépassement du délai raisonnable)
Jugement n°2069/2016		6.7.2016	4 ans 5 mois
Jugement n°1836/2018 (Expl.trav.)	12.2016	14.6.2018	1 an 7 mois
Arrêt n°270/18 V (Expl.sex.)	5.2016	3.7.18	2 ans 2 mois
Jugement n°534/2018		15.2.2018	1 an 10 mois
Jugement n°533/2018 (Expl.sex.)	11.2016	25.10.2018	2 ans
Jugement n°3302/2018 (Expl.sex.)	5.2014	20.12.2018	4 ans 8 mois
Jugement n°185/2019 (Expl.trav.)	1.2016	23.1.2019	3 ans

Arrêt n°20/2019 (cassation) (Expl.sex.)	5.2011	31.1.2019	7 ans 9 mois
Arrêt n°69/18 V		13.2.2018	7 ans 10 mois
Arrêt n°230/18 V (opposition)		19.6.2018	8 ans 2 mois
Jugement n°480/2017		9.2.2017	5 ans 9 mois
Jugement n°7/2020 (Expl.trav.)	10.2016	4.2.2020	3 ans 4 mois
Jugement n°357/2020 (Expl.trav.)	6.2018	13.8.2020	2 ans 3 mois
Arrêt n°347/20 (Expl.trav. ; acquittement)	8.2017	13.10.2020	3 ans 3 mois
Jugement n°1014/20 (acquittement)		25.3.2020	2 ans 7 mois
Jugement n°209/2021 (Expl.Trav. ; acquittement)	5.2018	28.1.2021	2 ans 8 mois
Jugement n°1074/2022 (Expl.sex.)	2.2021	31.3.2022	1 an 1 mois
Jugement n°1729/2022 (Expl.trav.)	10.2020	30.6.2022	1 an 7 mois

La durée des procès de 2021 et 2022 se situe approximativement entre 1 an 1 mois et 2 ans 8 mois. La durée de ces affaires correspond au constat du rapporteur dans son dernier rapport que les affaires dans lesquelles aucun appel n'a été interjeté durent en moyenne entre 1 et 3 ans. Selon les informations recueillies par le rapporteur, les procédures sont parfois ressenties par les victimes comme étant beaucoup trop longues. Cela est particulièrement impactant pour les victimes lorsqu'il y a des périodes longues pendant lesquelles ni les victimes, ni les services d'assistances reçoivent des informations sur l'état d'avancement de leur dossier. Si le rapporteur peut, dans une certaine mesure, comprendre que certaines affaires nécessitent plus de temps au vu de leur complexité, il invite les acteurs concernés à fournir des informations suffisantes aux victimes et cela tout au long de la procédure.

D. Le suivi des affaires ouvertes entre 2013-2022

Dans ce chapitre, le rapporteur donne un aperçu de tous les dossiers ouverts entre 2013-2022 qui ont eu un lien potentiel ou réel avec la traite.⁵⁵¹ La finalité de cette analyse est de mettre les décisions rendues en matière de traite en relation avec le nombre d'affaires, d'enquêtes ou de poursuites. La période couverte par la présente analyse a été choisie en fonction de la disponibilité des données relatives à la traite, sachant que la collecte de données de la part de la police judiciaire a commencé en 2013.

Au vu de l'impossibilité pour le rapporteur d'avoir accès à des données fiables relatives au suivi de ces affaires, la présente analyse n'est pas à l'abri d'erreurs et sert avant tout à donner une impression générale par rapport aux poursuites en matière de traite et aux difficultés auxquelles sont confrontées les victimes, les enquêteurs ou les juges pour arriver à une condamnation pour traite.

⁵⁵¹ Cela inclut les victimes identifiées, les victimes présumées, les victimes potentielles et les victimes anonymes signalées par les services d'assistance.

1. La méthodologie

En ce qui concerne la méthodologie utilisée, le rapporteur a fait une comparaison des jugements reçus par le Parquet avec les données fournies par la police.⁵⁵² Le rapporteur souligne toutefois qu'il faut interpréter les statistiques avec prudence puisque la procédure pénale ainsi que les affaires de traite sont souvent très complexes et exigent l'intervention de plusieurs acteurs. Il peut donc y avoir de nombreuses explications pour certains chiffres. À titre d'exemple, le nombre élevé de dossiers ouverts par la police comparé au nombre relativement faible de jugements pourrait s'expliquer de plusieurs manières : il se peut que dans un bon nombre d'affaires il n'y avait pas de faits de traite ; il peut y avoir eu un manque de preuves ; il peut y avoir eu des divergences dans l'appréciation des critères pour qualifier l'infraction de la traite auprès du Parquet, de l'ITM, de la police ou des services d'assistance ; certaines données sont incomplètes vu que la police et le Parquet ne peuvent pas mettre à jour toutes les données faute de moyens et de ressources adéquates. Pour une analyse précise et fiable de ces chiffres, il faudrait améliorer et harmoniser la collecte de données par tous les acteurs. Le rapporteur se félicite une fois de plus du travail important réalisé par la police judiciaire à l'heure actuelle dans ce contexte. Il exhorte le Ministère de la Justice à prendre les mesures nécessaires afin de permettre à tous les acteurs de collecter des données désagrégées fiables et de les communiquer au rapporteur. Le rapporteur souligne que le Parquet n'a pas pu lui fournir des renseignements par rapport à l'état d'avancement des différentes affaires suite à l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2023 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA ». Cette dernière ne permettrait pas au Parquet de consulter leur base de données pour compléter les statistiques établies par le rapporteur.

2. Les chiffres

D'après l'analyse du rapporteur, entre 2013 et 2022, 112 affaires distinctes avec des liens potentiels ou réels avec la traite ont été ouvertes par la police judiciaire. Il y a toutefois lieu de noter que parmi ces 112 affaires figurent aussi 11 affaires signalées par InfoTraite où il s'agit de victimes présumées qui ont voulu rester anonymes et 6 affaires signalées par l'ITM où il s'agit de victimes potentielles (12 victimes). Le rapporteur rappelle que même s'il est peu probable que toutes ces personnes seront un jour identifiées officiellement comme des victimes de la traite par la police judiciaire,⁵⁵³ l'ajout de ces deux catégories permet d'avoir une vue un peu plus globale sur la problématique de la traite.

92 de ces affaires n'ont, jusqu'à présent, pas donné lieu à un jugement : 84 affaires sont soit encore en cours, soit leur état est inconnu, tandis qu'au moins 8 affaires semblent avoir fait l'objet d'un classement sans suites en matière de traite. Le nombre réel d'affaires classées est probablement beaucoup plus élevé : le rapporteur estime

⁵⁵² À noter que les chiffres du présent chapitre diffèrent de ceux indiqués dans le chapitre précédent. Le présent chapitre tient uniquement compte des décisions rendues en lien avec un dossier ouvert entre 2013 et 2022 par la Police judiciaire. Le chapitre précédent se réfère à tous les jugements rendus entre 2013 et 2022, y compris les dossiers ouverts avant 2013.

⁵⁵³ Voir la 1^{re} partie pour plus d'explications y relatives.

que la grande majorité de ces affaires ont été classées sans suites pénales car elles ne semblent pas avoir donné lieu à des jugements, mais au vu de l'impossibilité pour le Parquet de fournir des renseignements, mêmes anonymisés, au rapporteur, il est impossible de l'affirmer avec certitude. Selon les informations communiquées au rapporteur, même si le Parquet ne retient pas la traite, il se peut que le ou les auteurs soient poursuivis et condamnés pour d'autres infractions. Le rapporteur n'a toutefois pas pu vérifier si des condamnations pour d'autres infractions ont effectivement été prononcées.

Les 20 affaires restantes ont fait l'objet d'un ou de plusieurs jugements définitifs. 16 affaires ont donné lieu à des condamnations pour traite tandis que dans 4 affaires la traite n'a pas été retenue, soit parce que le Parquet ne l'a finalement pas demandée dans son réquisitoire (2 affaires), soit parce que les magistrats ont jugé que la traite n'était pas établie (2 affaires).

Des 112 affaires, 50 affaires ont concerné la traite en matière d'exploitation sexuelle (14 jugements ; 34 en cours ou état inconnu ; 2 classées), 50 en matière d'exploitation par le travail (6 jugements ; 39 en cours ou état inconnu ; 6 classées), 3 en matière de mendicité (aucun jugement ; 3 en cours ou état inconnu), 3 en matière de commission d'un crime ou délit (aucun jugement ; 3 en cours ou état inconnu), 1 en matière d'adoption illégale/vente d'enfant (aucun jugement ; état inconnu) et il y en a 5 où la forme d'exploitation et l'état d'avancement restent encore inconnus pour le rapporteur.

Le rapporteur constate qu'en 2021 et 2022, le nombre d'affaires ouvertes en matière d'exploitation par le travail a quadruplé. Alors qu'entre 2013 et 2020, il y avait en moyenne approximativement 3 affaires par an, ce chiffre s'élève à 12 par an entre 2021 et 2022. Il faut toutefois noter que 5 de ces affaires ont déjà été classées. Une telle évolution n'a pas pu être constatée pour les autres types de traite et pourrait s'expliquer par le fait que l'ITM a renforcé ses activités de détection. Le nombre de nouvelles affaires en matière d'exploitation sexuelle est resté plus ou moins stable (4 par an en moyenne), et les affaires en matière de mendicité ou en matière de commission d'un crime ou délit restent rares.⁵⁵⁴

La discrépance entre le nombre important d'affaires ouvertes par la police judiciaire et le nombre d'affaires jugées soulève des interrogations. Cela peut évidemment avoir de nombreuses explications, dont notamment la difficulté d'apporter suffisamment des preuves ou alors l'innocence des personnes accusées. Le rapporteur note toutefois dans ce même contexte aussi que dans la quasi-totalité des affaires qui ont abouti à une décision judiciaire, le Parquet a toujours requis au moins une circonstance aggravante – érigeant ainsi l'infraction de la traite en crime. Certains acteurs de terrain estiment que le Parquet adopte une approche trop exigeante et ne poursuit que les affaires d'exploitation d'une gravité particulière. Si le rapporteur ne dispose pas suffisamment d'informations pour évaluer la situation, il estime au vu de la jurisprudence et des données reçues qu'il peut s'avérer en tout cas utile de passer en revue et, le cas échéant, de clarifier la qualification juridique de l'infraction de la traite des êtres humains au Luxembourg.

⁵⁵⁴ Mendicité : 2021-2022 : 1 affaire ; 2013-2022 : 3 affaires. Commission d'un crime ou d'un délit : 2021-2022 : aucune affaire, 2013-2022 : 3 affaires.

Ve Partie : Recommandations et conclusions

1. Cadre politique national

Observations préliminaires

- Le rapporteur souligne que la prévention de la traite des êtres humains et la protection des victimes requièrent une coopération multidisciplinaire à tous les niveaux. Afin d'éviter des incohérences, des incompatibilités et des lacunes dans les mesures adoptées en la matière, le rapporteur invite le gouvernement à harmoniser ses différentes stratégies. Dans ce contexte, il note encore qu'une harmonisation des plans d'action nationaux inclut nécessairement l'établissement de modèles-types pour ceux-ci ainsi que la mise en place de normes minimales qui devraient être respectées par le gouvernement pour chaque PAN.
- Le rapporteur constate que de nombreux projets et actions n'ont pas pu être entamés ou réalisés à cause d'un manque de ressources et d'une surcharge de travail des acteurs concernés. Le rapporteur invite le gouvernement à réfléchir à la mise en place d'un coordinateur national de lutte contre la traite des êtres humains, qui s'occuperait exclusivement du dossier de la traite, et qui pourrait ainsi également mobiliser les autres acteurs concernés par la lutte contre la traite afin de faire avancer les réformes nécessaires.

PAN Entreprises et droits humains

- En ce qui concerne le PAN « Entreprises et droits humains », arrivé à son échéance en 2022, le rapporteur recommande au gouvernement de préparer son évaluation et sa révision dans les meilleurs délais, étant donné que certains points importants méritent d'être inclus dans ce PAN respectivement précisés davantage.

Stratégie pour les droits de l'enfant

- Le rapporteur note positivement l'adoption de la première stratégie nationale pour les droits de l'enfant au Luxembourg en mai 2022. Il regrette néanmoins que la traite n'ait pas été abordée de manière plus générale et transversale dans le PAN « Droits des enfants ». Le rapporteur est d'avis 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. Il invite dès lors le gouvernement à y remédier dans le cadre d'une prochaine mise à jour du PAN.

2. Cadre juridique national

Enquête sous pseudonyme

- Tout en accueillant positivement l'élargissement du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme par voie électronique, le rapporteur note que les autorités répressives font état de difficultés dans la détection, les enquêtes et les poursuites concernant la traite facilitée par les technologies. Dans ce contexte, il échet de souligner que des efforts supplémentaires seront nécessaires à l'avenir afin de permettre aux acteurs concernés de surmonter ces difficultés et de pouvoir faire face aux défis actuels et futurs.

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

- Le rapporteur note positivement l'adoption de la loi du 23 août 2023 qui introduit en droit luxembourgeois l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour régulier, mais sans autorisation de travail.
- Le rapporteur regrette que la loi ait certes augmenté les montants des amendes administratives pour les employeurs, mais non pas les peines de prison maximales, qui restent largement en dessous de la moyenne au sein de l'UE. Le rapporteur invite le gouvernement à reconsidérer sa position en vue d'une meilleure protection des salariés en séjour irrégulier ou en situation irrégulière, potentiellement victimes de traite des êtres humains.
- Le rapporteur salue aussi les modifications légales visant à faciliter l'accès au marché de travail en abolissant le test du marché pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Il regrette néanmoins que le gouvernement n'ait pas opté en faveur d'une véritable réforme de l'AOT, tel qu'annoncée dans le passé.

Droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale

- Le rapporteur regrette que la plupart des mesures, prévues dans le projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale, sont formulées d'une manière vague permettant une certaine marge d'interprétation, ce qui affaiblit le niveau de protection. Il rappelle aussi la nécessité de créer, dans les meilleurs délais, un cadre légal efficace pour un programme de protection des témoins.

3. Collecte des données statistiques

- Le rapporteur fait rappel de sa position selon laquelle le Luxembourg a besoin d'un système de collecte de données statistiques performant qui remplacera à long terme le tableau Excel utilisé par la police. Il réitère dans ce contexte sa revendication aux autorités d'entamer une collaboration officielle avec le STATEC. Un mandat du ministère de la Justice qui chargerait le STATEC de cette mission pourrait faire avancer ce processus et ainsi également faciliter la tâche de la police par la création d'outils plus sophistiqués.

4. Détection et identification des victimes de la traite

Inspection du travail et des mines (ITM)

- Le rapporteur demande avec insistance d'envisager un changement de législation qui donnera à l'ITM des compétences explicites en matière de traite, comme cela est le cas dans d'autres pays de l'Union européenne. Il rappelle par ailleurs que plusieurs acteurs nationaux et internationaux avaient recommandé d'accorder aux agents de l'ITM la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ). Cette qualité leur donnerait la possibilité de faire des recherches et de constater des infractions. Leurs rapports auraient ainsi une valeur juridique renforcée et permettraient de réduire la charge bureaucratique pesant actuellement sur la police judiciaire. Le rapporteur invite les autorités à réfléchir à une solution qui soit satisfaisante pour toutes les parties concernées.

Hotline pour victimes de la traite

- Le rapporteur déplore toujours que la hotline pour victimes, mise en place lors du confinement lié à la crise sanitaire, est trop axée sur les victimes de violence domestique. Ceci peut avoir comme résultat que des victimes d'autres types de violence ne se sentent pas concernées par ce site. Le rapporteur demande à ce que l'intitulé du site soit changé de manière à ce qu'il s'adresse à tout type de violence et d'y ajouter le lien vers le site stroptraite.lu. Bien qu'on puisse saluer que la hotline soit désormais opérationnelle 7 jours sur 7 entre 12h00 et 20h00, il faudrait réfléchir à mettre en place une permanence 24h/24h.

5. Aide, assistance et protection des victimes

Ressources de la police judiciaire

- Le rapporteur se réjouit de voir que les ressources de la police judiciaire ont légèrement augmenté. Il encourage toutefois les autorités à continuer à pourvoir la section criminalité organisée du personnel nécessaire afin de lui permettre de mener à bien son travail.

Ressources des services d'assistance

- Le rapporteur constate que le dispositif InfoTraite qui offre une assistance aux victimes de la traite a connu une augmentation de son personnel : les ressources sont passées de 100 à 120 heures par semaine. Or, avec les ressources disponibles, le service ne pourra pas assurer une permanence 24h/24h. Il recommande par ailleurs que le service devrait montrer une présence sur les réseaux sociaux avec, par exemple, la création d'une page entre autres sur Facebook.

Structures pour victimes de la traite

- Le rapporteur constate avec satisfaction qu'il y a également eu une augmentation du nombre de places dans des structures pour les victimes de la traite. Il se réjouit aussi de voir qu'un nouveau service pour accueillir des victimes de la traite a été mis en place, pouvant accueillir des familles, et qui dispose également de chambres d'urgence. Le rapporteur voudrait toutefois rappeler que les responsables du service InfoTraite continuent à préconiser la mise en place d'une structure réservée uniquement aux victimes de la traite avec un encadrement permanent et adapté. De surcroît, certaines personnes, en particulier les personnes atteintes de troubles psychiques, éprouvent des difficultés à trouver leurs repères dans les structures existantes. Dans ce contexte, le rapporteur recommande aux acteurs de la Santé de réfléchir à de possibles solutions en vue d'offrir à ces personnes les soins et traitements nécessaires.

Protection des victimes en tant que témoins

- Le rapporteur réitère sa recommandation de mettre en place un cadre légal de protection des témoins au Luxembourg. En effet, le Luxembourg est un des seuls pays de l'UE à ne pas disposer de programme de protection des témoins (*Zeugenschutzprogramm*) et les autorités sont ainsi obligées de collaborer avec d'autres pays pour assurer une protection appropriée des victimes. Comme la victime de la traite est en même temps un témoin qui doit signaler un auteur de la traite, un cadre légal de protection de la victime en tant que témoin est indispensable.

Anonymat des adresses des foyers pour victimes

- Pour rappel : il arrive que lors du procès pénal devant les tribunaux et cours, lorsque le juge vérifie l'identité de la victime avant que celle-ci commence son témoignage, l'adresse du foyer où la victime est hébergée est révélée en présence du/des auteur(s), ce qui met celle-ci évidemment en danger de représailles, intimidations ou attaques physiques. Dans le but d'offrir la meilleure protection possible aux victimes de traite, il est essentiel de garantir l'anonymat des adresses des foyers qui hébergent les victimes. Le rapporteur regrette de devoir constater qu'il n'y a eu aucune évolution dans ce dossier et insiste pour que les acteurs concernés se réunissent dans les meilleurs délais afin d'adapter la législation qui permettra aux victimes d'avoir une adresse de référence.

6. Formation et sensibilisation

- Le rapporteur se réjouit de voir que les différents acteurs concernés par la lutte contre la traite des êtres humains continuent à organiser des formations sur le sujet.
- Le rapporteur regrette qu'il n'ait pas été donné suite à sa recommandation de prendre des initiatives par des campagnes dissuasives qui visent à décourager la demande pouvant favoriser toute forme de traite (p. 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.

7. 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 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 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 de mettre en

place les changements qui auront un impact concret pour une meilleure détection de victimes de traite parmi les DPI.

- 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 de l'Immigration à analyser les failles qui existent actuellement et 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.
- Le rapporteur exhorte l'ONA à enfin finaliser les diverses procédures pour la détection des victimes potentielles de traite, qui n'ont pas avancé de manière significative depuis la publication du dernier rapport.
- Le rapporteur invite les acteurs concernés à rattraper tout retard dans les formations dans les meilleurs délais et à veiller à ce qu'une formation en matière de traite soit offerte à 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 demandeurs de protection internationale arrivant au Luxembourg reçoivent des informations sur la traite.
- Finalement, en ce qui concerne l'établissement d'une liste d'attente pour accéder aux foyers d'accueil pour DPI, qui existe depuis octobre 2023 pour les DPI masculins seuls, ayant déjà été enregistrés dans un autre pays de l'UE, le rapporteur tient à souligner qu'une telle approche est non seulement en contradiction avec le respect des droits fondamentaux de ces personnes, mais évidemment rend celles-ci extrêmement vulnérables à l'exploitation et à la traite des êtres humains. Il exhorte dès lors 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.

Détection précoce des femmes et des filles victimes de traite

- Les femmes DPI qui arrivent dans l'UE se trouvent dans une situation extrêmement vulnérable. Dans ce contexte, le rapporteur rappelle que la dimension du genre et les besoins spécifiques des femmes doivent être pris en compte tout au long de la procédure d'asile et dans le cadre de l'accueil et de la prise en charge de celles-ci.
- Le rapporteur insiste une nouvelle fois pour que la direction de l'Immigration garantisse que toute femme demandeuse de protection internationale puisse être toujours entendue par une femme et que des dossiers individuels soient systématiquement ouverts pour les femmes.

- Le rapporteur national invite les autorités concernées à intensifier les efforts en matière de détection de victimes de traite parmi les femmes et les filles demandeuses de protection internationale afin d'améliorer leur prise en charge et leur protection contre cette forme de violence. Dans ce sens, il est crucial de continuer et d'approfondir les efforts de sensibilisation et de formation pour tous les acteurs en contact avec les DPI et de garantir que les femmes et les filles demandeuses de protection internationale soient informées non seulement sur les risques de traite, mais aussi sur leurs droits et les services disponibles et qu'elles puissent faire valoir leurs droits.

Mineurs non accompagnés

- Le rapporteur note positivement que l'ONE est en train de devenir l'interlocuteur de référence pour la prise en charge des MNA qui arrivent au Luxembourg, 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.
- Afin de garantir le respect de l'intérêt supérieur de chaque MNA, le rapporteur invite le gouvernement à augmenter le nombre de structures d'hébergements spécialisés et adaptés pour les MNA sous la responsabilité de l'ONE. Dans ce même contexte, il insiste sur une meilleure prise en charge psychologique de ces enfants et adolescents et sur l'importance d'y investir des ressources supplémentaires.
- 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. Il recommande dès lors au ministère en charge de l'asile et de l'immigration de mettre fin à toute restriction dans ce sens. Dans ce même contexte, le rapporteur note encore que la procédure de nomination de l'administrateur *ad hoc* mériterait d'être clarifiée davantage.
- Le rapporteur national insiste sur l'importance d'une sensibilisation ainsi qu'une formation initiale et continue pour les tuteurs et administrateurs *ad hoc* désignés aux MNA. Concernant les tuteurs, tous retards éventuels en matière de formation doivent être rattrapés dans les meilleurs délais. 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 « Traite », 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.
- Le rapporteur exhorte le gouvernement à ne plus ignorer la situation des enfants et jeunes non accompagnés qui se trouvent sur le territoire

luxembourgeois et qui ne sont pas dans une procédure de protection internationale. Ces « mineurs en errance » doivent être rapidement repérés et il faut mettre en place un accueil et un accompagnement adapté 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 décentré 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.

Personnes en séjour irrégulier

- Le rapporteur rappelle que les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier n'osent pas signaler les infractions commises à leur encontre, y inclus les faits d'exploitation et de traite des êtres humains, à cause de leur crainte d'être expulsés du pays. Il est dès lors crucial de supprimer le lien entre la dénonciation d'une infraction et la procédure de retour et de mettre en place une procédure permettant la dénonciation des faits d'exploitation sans crainte d'être expulsé du territoire. Le rapporteur invite les autorités à mener des discussions et réflexions dans ce sens.
- Le rapporteur estime qu'il est nécessaire de mettre en place un cadre légal clair pour régulariser les personnes sans autorisation de séjour légal au Luxembourg qui sont exploitées d'une forme ou une autre.

8. 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.
- 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.
- La prévention de la traite des êtres humains est étroitement liée à la sécurité des enfants en ligne et 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. Une telle formation devrait attirer l'attention de ces professionnels sur les signes de traite, leur donner les moyens de détecter les enfants qui risquent de devenir victimes de la traite ou qui sont déjà victimes, mais aussi leur permettre de connaître les procédures en place et les acteurs à contacter en cas de soupçon.
- 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.
- 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.

9. Exploitation dans le monde du 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 constate que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour surmonter les obstacles existants liés d'une part, à la situation de précarité des victimes et d'autre part à la responsabilisation insuffisante des tiers. Le rapporteur est préoccupé par le faible taux de poursuites et de condamnations, surtout dans certains secteurs à risque.

Détection des victimes : outiller les victimes

- La plupart des victimes de violations des droits du travail et de traite des êtres humains, souhaitent obtenir leurs salaires impayés, conserver leur contrat de travail et pouvoir travailler dans de meilleures conditions. Cependant, faire appel à des mécanismes de réclamation, qu'ils soient publics ou non, équivaut souvent à perdre son emploi et à obtenir des résultats incertains quant aux salaires impayés. Pour les victimes en situation de séjour irrégulier, il y a aussi un risque réel d'être expulsé du pays. Le rapporteur rappelle par conséquent la nécessité d'une refonte du cadre légal qui devra permettre de protéger et

soutenir toutes les personnes exploitées. En tout cas, les plaintes de personnes en situation de séjour irrégulier devront être traitées de manière confidentielle et ne pas entraîner une notification automatique aux autorités qui impliquerait le risque d'une expulsion.

- Il est aussi important de dissocier la protection et le soutien, auxquels les victimes ont droit, de l'obligation de participer aux poursuites pénales, conformément aux recommandations internationales et européennes.
- En attendant des réformes plus profondes, le rapporteur rappelle sa recommandation d'utiliser les outils existants tels que l'article 98*bis* de la loi modifiée du 29 août 2008 qui permet d'accorder un titre de séjour aux personnes dans des conditions de travail particulièrement abusives en adoptant une interprétation plus courageuse de cette disposition.

Détection des victimes : responsabiliser les tiers

- Dans le secteur des au-pairs, le rapporteur constate certains développements positifs au niveau des efforts du Service national de la jeunesse (SNJ) mais estime qu'il devrait jouer d'une manière générale un rôle plus important dans la prévention et la détection de la traite. Il regrette notamment que le SNJ ne fournit pas systématiquement des informations 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.
- Dans son dernier rapport, le rapporteur avait invité les autorités à réfléchir à la mise en place d'un cadre légal ou réglementaire plus précis afin d'améliorer et de clarifier la collaboration entre le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) et l'ITM, notamment en ce qui concerne le transfert d'informations permettant à l'ITM de détecter des irrégularités pouvant indiquer des cas de traite. Le CCSS n'a pas répondu aux questions du rapporteur de sorte qu'il ne peut que réitérer ses recommandations précédentes.
- 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.
- Il est crucial de décourager la demande pouvant favoriser la traite. Un moyen de faire ceci est de se concentrer sur ceux qui utilisent les biens et services liés à différentes formes de traite dès lors que l'exploitation et/ou la vulnérabilité de la victime est connue par le client ou si celle-ci sont apparentes. Le rapporteur invite le gouvernement à intensifier ses efforts de prévention pour assurer une action plus dissuasive et à réfléchir à d'éventuelles modifications législatives.
- Les entreprises quant à elles sont généralement mieux placées pour apprécier si leurs activités, produits ou services risquent de causer ou de contribuer à la traite des êtres humains. Elles devraient donc veiller à ce que des objectifs de

lutte contre la traite des êtres humains soient intégrés dans leurs politiques. Ceci peut être accompli grâce à une gestion responsable des chaînes de valeur des produits et services ainsi qu'à l'aide d'un devoir de diligence en matière de droits humains.

- Le rapporteur a pris connaissance de situations où des personnes privées (p.ex. propriétaires d'appartements) étaient confrontées à des indices de traite, sans pour autant procéder à une dénonciation. Une meilleure sensibilisation du grand public sur les indices de traite et les démarches à effectuer s'impose.

Renforcer les poursuites et les condamnations

- Les suites pénales 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. Or, à part du secteur de l'Horeca et des aides à domicile, aucun autre secteur à risque n'a donné lieu à des condamnations pour des faits de traite – malgré le nombre croissant de détections p.ex. dans le secteur de la construction. Il y a lieu d'analyser si le recours peu fréquent à la qualification de traite à des fins d'exploitation par le travail ne s'explique pas, en partie du moins, par une interprétation trop rigide des éléments constitutifs et/ou des divergences dans l'approche des différents acteurs (p.ex. police, ITM, Parquet, juridictions).
- Il s'y ajoute d'ailleurs aussi que les enquêteurs rencontrent des difficultés dans la collecte de preuves permettant de porter l'affaire devant un tribunal. Selon les informations reçues de la part du parquet, il y aura lieu de prévoir la possibilité de recourir à d'autres outils tels 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 y aura aussi lieu de s'interroger sur l'octroi du statut d'officier de police judiciaire à l'ITM ou, à tout le moins, sur d'autres solutions permettant d'améliorer la collecte de preuves et de réduire la charge de travail de la police.
- 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 ; presque pas de saisies et de confiscations ; pas d'indemnisations pour salaires impayés), le rapporteur recommande de revoir le cadre légal et 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.

10. Mendicité forcée

- Le rapporteur tient à rappeler qu'il faut accorder la même importance à tous les types de traite des êtres humains. La mendicité forcée ne doit pas être négligée dans les mesures de lutte contre ce fléau.
- À travers l'interdiction de toute forme de mendicité, les responsables communaux et le gouvernement, sans fournir de chiffres, préconisent également vouloir combattre non seulement la mendicité « agressive et/ou organisée », mais également la traite des êtres humains. Le rapporteur national est particulièrement choqué par ce raisonnement. S'il y a véritablement des indices de traite, il faut protéger et soutenir ces personnes et punir les auteurs et non les victimes. Le rapporteur exhorte le gouvernement et le parlement à impliquer les communes dans la lutte contre la traite notamment en prévoyant des formations pour les décideurs politiques et acteurs locaux afin de les sensibiliser au phénomène de la traite des êtres humains et à la situation de vulnérabilité des victimes affectées par ce fléau.

11. La commission forcée de crimes ou de délits

- Étant donné que cette forme de traite reste largement inaperçue au Luxembourg (très peu de détections, pas de jugements), le rapporteur invite toutes les autorités concernées à analyser et à remédier aux causes de la non-détection des victimes de la criminalité forcée.
- Au vu de certains jugements rendus en matière d'exploitation sexuelle et de certains développements récents relatifs à l'interdiction de la mendicité dans la ville de Luxembourg, le rapporteur a l'impression qu'il y a un manque de sensibilisation généralisé en la matière. Le rapporteur rappelle que le fait de considérer les victimes de la traite des êtres humains comme des délinquants est contraire aux obligations de l'État de fournir une assistance et des services aux victimes. En outre, cela décourage les victimes de se manifester et de coopérer avec les organes responsables de l'application des lois, et va donc à l'encontre des obligations des États d'enquêter et de poursuivre les trafiquants. Le rapporteur recommande de redoubler les efforts de sensibilisation et de revoir les outils à la disposition des enquêteurs en impliquant tous les acteurs concernés (p.ex. juges, police, parquets, société civile, avocats).
- Le rapporteur estime aussi que la législation actuelle est source d'insécurité juridique qui pourrait rendre plus difficile la détection et la protection des victimes contraintes à commettre un délit ou un crime. En attendant une adaptation de la loi, il exhorte les acteurs concernés à adopter une interprétation qui est en phase avec le droit européen : la présence de menaces de recours ou de recours à la force (ou d'autres formes de contrainte), d'enlèvement, de fraude, de tromperie, d'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ainsi que d'offres ou d'acceptations de paiements ou d'avantages, devraient permettre de prouver que la victime a dû commettre l'infraction contre son gré. En cas de mineurs qui sont hébergés, recrutés, accueillis ou

transportés en vue de la commission de crimes ou de délits, l'existence ou non d'une forme de contrainte devrait être indifférente.

12. L'approche financière de la lutte contre la traite des êtres humains

- Afin de briser le modèle économique criminel de la traite des êtres humains, 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. Or, en réalité, les enquêtes financières dans les affaires de traite et les confiscations des avoirs de trafiquants restent rares.
- Les autorités répressives rencontrent de nombreux obstacles et défis liés à la détection, l'enquête et aux poursuites du blanchiment d'argent provenant de la traite des êtres humains, comme la détection des fonds illicites, le manque de ressources dédiées à ce domaine ainsi que le manque d'information, de formation et de spécialisation des acteurs concernés en matière des aspects financiers de la traite.
- Le rapporteur invite le gouvernement à mettre à disposition des acteurs concernés, en particulier la Cellule de renseignement financier ainsi que les autorités répressives et judiciaires, les ressources financières nécessaires pour pouvoir accroître leur efficacité en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, y inclus ceux provenant de la traite des êtres humains.
- Le rapporteur estime important de sensibiliser aussi bien les acteurs du secteur financier que les autres professionnels auxquels des réseaux criminels peuvent avoir recours dans le cadre de leurs activités de blanchiment, à la problématique de la traite des êtres humains et il invite les acteurs concernés à investir plus de ressources dans ce domaine.
- Il existe un énorme écart entre la menace globale de traite et les cas de traite qui sont effectivement détectés partout dans le monde, y inclus au Luxembourg. Cet écart pourrait être réduit si le rapport d'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (ENR), refléterait la traite des êtres humains davantage, notamment en ayant recours à toutes les sources d'informations qualitatives et quantitatives disponibles et en consultant les différentes parties prenantes. Le rapporteur invite les autorités concernées à prendre en compte les recommandations des nombreux rapports internationaux en la matière dans le cadre de l'élaboration de rapports ENR dans le futur.
- Le rapporteur tient à mettre en avant l'importance de mettre en place une meilleure coopération et coordination de tous les acteurs concernés et un échange d'informations entre toutes les parties prenantes en matière de lutte contre la traite des êtres humains, y inclus dans le monde financier. Une coopération plus efficace est importante, aussi bien au niveau national qu'international.

- Le rapporteur insiste à ce que le plan d'action national contre la traite des êtres humains, qui date de 2016, soit actualisé dans les meilleurs délais, et il invite le gouvernement à y intégrer des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent provenant de la traite des êtres humains.

13. Entreprises et droits humains

- Le risque pour les entreprises et administrations de contribuer à la traite des êtres humains est réel au Luxembourg. De même, les consommateurs risquent 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 a constaté qu'il n'y a pas eu beaucoup de progrès en la matière ces dernières années.
- Le Luxembourg devrait s'engager au niveau de l'UE pour un alignement et un renforcement mutuel de toutes les réglementations relatives à ce sujet, faute de quoi elles risqueront de manquer d'efficacité pour lutter contre la traite et les autres violations des droits humains. Le rapporteur recommande plus particulièrement au gouvernement de soutenir la proposition de règlement sur l'interdiction de produits issus de travail forcé tel qu'amendée par le parlement européen ainsi que la proposition de directive pour un devoir de vigilance.
- En même temps, il faudra consacrer tous les efforts et ressources requises à la mise en œuvre de ces instruments au niveau national. Le rapporteur recommande au parlement et au gouvernement de redoubler d'efforts en préparant dans les meilleurs délais l'élaboration d'une législation contraignante sur le devoir de vigilance sur base de la proposition de loi n°8217.
- 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 dans le cadre des Principes Directeurs des Nations Unies.
- 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.
- 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. Il faudra aussi axer l'accès à la justice sur les victimes plutôt que sur les entreprises.

14. Nouvelles technologies et traite des êtres humains

- Le Luxembourg devrait se doter d'une stratégie en matière de lutte contre la traite facilitée en ligne. Une telle stratégie pourrait inclure des campagnes de sensibilisation destinées aux clients des sites web qui hébergent des offres de services sexuels ainsi qu'aux personnes qui consultent des sites d'offres d'emploi sur le risque de rencontrer des victimes de traite. Le Luxembourg devrait également faciliter le travail des enquêteurs par une législation plus adaptée.
- Le rapporteur recommande également d'augmenter les ressources humaines, d'offrir les formations nécessaires afin que les enquêteurs puissent se spécialiser et d'investir également dans des logiciels spécialisés. Des échanges de bonnes pratiques avec les agents d'autres pays et une coopération transfrontalière renforcée pourraient également contribuer à avancer dans la lutte contre ce phénomène. Par ailleurs, une meilleure sensibilisation des entreprises au sujet de la traite, voire une collaboration avec ces dernières, notamment dans le contexte des développements concernant la responsabilité des entreprises en matière de droits humains est indispensable.

15. L'indemnisation des victimes

- 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 minimale 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 remédier aux failles du système actuel.
- 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. À titre d'exemple, en Belgique, certaines organisations telles que Myria ou Payoke ont recours – avec succès – à cette possibilité.
- 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.
- 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 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 salue l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme de recouvrement des avoirs qui permettra de faire des saisies après la condamnation d'un auteur. Il recommande toutefois 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. Les enquêteurs, les juges ainsi que toute autre autorité concernée doivent en tout cas être en mesure d'évaluer les bénéfices générés par les exploités et procéder à des saisies et des confiscations 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.

16. La réponse pénale à la traite des êtres humains

- Une analyse de toutes les affaires évacuées par les cours et tribunaux pendant les années 2013-2022 permet de confirmer que l'infraction de la traite est une infraction qui est lucrative pour les auteurs et désastreuse pour les victimes :
 - Seulement 8 des 135 victimes ont demandé et reçu une indemnisation. Les indemnisations restent complètement disproportionnées par rapport à l'exploitation subie par les victimes et aux bénéfices générés par les auteurs de la traite. Les juges ne justifient généralement pas leurs décisions y relatives.
 - Le rapporteur constate que les bénéfices tirés de l'infraction de la traite par les auteurs, souvent très importants, ne sont que rarement, voire jamais quantifiés dans les jugements. Or, cela peut s'avérer important

pour évaluer la gravité de l'infraction, pour prouver l'infraction de blanchiment liée à la traite, pour effectuer des confiscations et pour indemniser les victimes, surtout au vu du nouveau mécanisme de recouvrement et de gestion des avoirs récemment mis en place. Le rapporteur estime qu'il faut redoubler d'efforts en la matière et s'inspirer des expériences faites dans d'autres pays européens.

- Au niveau des sanctions, le rapporteur constate que 48 auteurs ont été condamnés pour des faits de traite. Alors que des circonstances aggravantes ont été retenues pour 24 de ces auteurs, il n'y a eu aucune peine criminelle – la quasi-totalité des affaires ont été décriminalisées par la chambre de renvoi. De plus, à l'exception de cabarets dans le cadre d'une exploitation sexuelle, des fermetures d'établissements n'ont jamais été prononcées. Les privations et interdictions de droits (p.ex. de tenir un débit de boissons) et les confiscations n'ont que rarement été prononcées. En matière d'exploitation par le travail, les peines ont toujours été assorties d'un sursis intégral. Les sursis prononcés en matière de traite n'ont jamais été assortis d'obligations éventuelles (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).
 - Le rapporteur tient à clarifier qu'il ne plaide pas pour un renforcement pur et simple des sanctions prononcées, mais qu'il faut s'interroger davantage sur l'adéquation de la réponse pénale à la traite et sur certains développements jurisprudentiels, surtout au vu de son impact sur la situation des victimes et la lucrativité de cette infraction.
- En matière d'exploitation sexuelle, le rapporteur estime que certains raisonnements jurisprudentiels en lien avec la circonstance aggravante de l'abus d'une situation de vulnérabilité sont en contradiction avec les articles 382-2 (3) et (4) du Code pénal selon lesquels le consentement des victimes de traite ne doit pas être pris en compte lorsqu'on analyse la responsabilité pénale des exploiters. Dans ce contexte, le rapporteur met particulièrement en garde contre une approche qui n'est pas basée sur le genre 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.
 - En matière d'exploitation par le travail, 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 : c'est par rapport à la loi nationale qu'il faut apprécier les critères de dignité humaine. Il recommande de se référer à des critères plus objectifs liés à la situation des victimes, tels que les dispositions légales applicables en matière de salubrité, de revenu social minimum et des normes minimales applicables en matière de droit du travail visant à permettre de respecter le bien-être des travailleurs et leur dignité dans le travail.
 - Au vu du risque de confusion entre certaines circonstances aggravantes (articles 382-2 (1) 3) et 382-2 (2) 1) du Code pénal), le rapporteur recommande

une refonte des articles concernés pour clarifier les situations visées par ces articles. Il serait aussi souhaitable que les magistrats motivent davantage leur analyse de la circonstance aggravante relative à l'existence d'une association malfaiteurs dans leurs jugements.

- D'une manière plus générale, le rapporteur appelle tous les acteurs à veiller au langage et aux raisonnements utilisés pour éviter que les jugements contribuent ou perpétuent involontairement les violences auxquelles les victimes ont été exposées – notamment en tirant des conclusions hâtives du comportement des victimes. Cela entraîne une victimisation secondaire de ces personnes.
- Le rapporteur recommande une fois de plus d'offrir des formations obligatoires, qualitatives et continues pour les magistrats afin qu'ils soient en mesure de mieux analyser les différentes formes de traite et leurs impacts sur les victimes.
- Ces formations devraient aussi porter sur le principe de non-punition des victimes de traite. Les femmes condamnées pour des faits de traite des êtres humains en matière d'exploitation sexuelle se prostituaient souvent elles-aussi, se trouvaient dans des situations précaires et étaient exposées à des agressions physiques ou psychiques de la part du coauteur. Elles agissaient rarement seules. Les enquêteurs et les juges devraient apprécier si les femmes, qui se trouvent dans de telles situations, ne sont pas elles-mêmes victimes d'une forme d'exploitation et pourraient de ce fait bénéficier du principe de non-punition.
- Il devient de plus en plus difficile pour le rapporteur d'établir des statistiques relatives aux poursuites par le parquet et aux condamnations. Il exhorte par conséquent le gouvernement et le parlement à prendre les mesures nécessaires afin de permettre à tous les acteurs de collecter des données désagrégées fiables et de les communiquer au rapporteur.

Vie Partie : Annexes

A. Jurisprudence en matière de traite des êtres humains

1. Année 2021

Décisions	Jugement n°209/2021 28 janvier 2021 Acquittement en matière de TEH
Juridiction	TA Lux 16 ^e correctionnelle
Début poursuites par la Police	Mai 2018
Arrestation prévenus	?
Détection (indices fournis par)	Police
Auteurs TEH (présumés)	1xH (Chine), 1xF (Chine)
Auteurs TEH (confirmés)	0 <i>(les 2 auteurs ont été condamnés d'avoir employé un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier)</i>
Nombre de victimes TEH (présumées/identifiées)	2xH (2xChine), 2xF (2xChine)
Nombre de victimes TEH (confirmées)	0 <i>(il y a 4 victimes d'un emploi d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier)</i>
Durée de l'exploitation	Depuis 2015 jusqu'au 17 mai 2018
Infractions invoquées par le MP	Traite: 382-1 (1) 2) et 382-2 (1) 2) CP Trafic illicite de migrants: 382-4 et 382-5 4° CP Emploi d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier : L. 572-5 CT Blanchiment : 506-1 CP

Infractions retenues dans le jugement/arrêt	Emploi d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier : L. 572-5 CT
Circonstances atténuantes	<u>Oui</u> Décriminalisation Peine : 2x situation financière précaire des prévenus en relation avec la crise sanitaire et la fermeture prolongée des restaurants, 2x régularisation de la situation entretemps, 2x absences antécédents judiciaires
Circonstances aggravantes	<u>Non</u> 2x art. 382-2 (1) 2) CP (abus situation part. vulnérable) 2x art. 382-5 4° CP (abus situation part. vulnérable)
Peines	<u>Personne 1) :</u> - peine d'emprisonnement de 12 mois avec sursis intégral <u>Personne 2)</u> - peine d'emprisonnement de 12 mois avec sursis intégral
Condamnation au civil (Indemnisation victime)	-
Bénéfice généré à cause des infractions	Main d'œuvre bon marché pendant trois ans : salaire mensuel moyen de 1.100 euros ; chambre insalubre et nourriture mis à disposition.
TEH nationale et/ou transnationale⁵⁵⁵	-
Type d'exploitation	Exploitation par travail Restaurant
Moyens de recrutement	Applications de chat
Auteur impliqué dans d'autres crimes/délits	-
Notes	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 1 ^{er} août 2018 (contrôle identité a eu lieu le 17 mai 2018). Elles n'auraient pas souhaité faire des déclarations auprès de la police et se constituer victimes de la TEH.

⁵⁵⁵ Traite internationale : au-delà des frontières nationales (y inclus le transfert d'une victime de l'étranger au Luxembourg l'y exploiter). Traite nationale : au sein des frontières nationales.

2. Année 2022

Décisions	Juqt n°1074/2022 31.03.2022	Juqt n°1729/2022 30.06.2022
Juridiction	TA Lux, 7e Corr	TA Lux, 12e Corr
Début poursuites par la Police	Février 2021	Octobre 2020
Arrestation prévenus	Oui (23 février 2021)	-
Détection (indices fournis par)	Police (Employés station d'essence)	Police (ITM)
Auteurs TEH (présumés)	1xF (Bulgarie), 1xH (Bulgarie)	1xH (Chine)
Auteurs TEH (confirmés)	1xF (Bulgarie), 1xH (Bulgarie)	1xH (Chine)
Nombre de victimes TEH (présumées/identifiées)	1xF (Bulgarie)	3xH (3xChine)
Nombre de victimes TEH (confirmées)	1xF (Bulgarie)	3xH (3xChine)
Durée de l'exploitation	Début février 2021 jusqu'au 23 février 2021	Avril 2020 jusqu'au 15 décembre 2020
Infractions invoquées par le MP	<p><u>Traite</u> : 382-1 (1) 1); 382-2 (1) 2) et 3) ; 382-2 (2) 1) et 2) CP</p> <p><u>Proxénétisme</u> : 379bis 5° CP</p> <p><u>Menaces d'attentat</u> : 327 al. 1^{er} CP</p>	<p><u>Traite</u>: 382-1 (1) 2), 382-2 (1) 2) CP</p> <p><u>Trafic illicite de migrants</u>: 382-4 et 382-5 4° CP</p> <p><u>Faux</u> : 196 et 197 CP</p> <p><u>Emploi d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier</u> : L. 572-5 CT</p> <p><u>Rémunération inférieure aux taux applicables</u> : 222-2, -9 et -40 du CT</p> <p><u>Omission examen médical</u> : L.326-1 et L-327-2 CT</p> <p><u>Blanchiment</u> : 506-1 3) CP</p>

Infractions retenues dans le jugement/arrêt	Traite : 382-1 (1) 1) <u>Proxénétisme</u> : 379bis 5° CP	Traite: 382-1 (1) 2), 382-2 (1) 2) CP <u>Trafic illicite de migrants</u> : 382-4 et 382-5 4° CP <u>Faux</u> : 196 et 197 CP <u>Emploi d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier</u> : L. 572-5 CT <u>Rémunération inférieure aux taux applicables</u> : 222-2, -9 et -40 du CT <u>Omission examen médical</u> : L.326-1 et L-327-2 CT <u>Blanchiment</u> : 506-1 3) CP
Circonstances atténuantes	<u>Oui</u> Décriminalisation Peine : relative courte période des faits, aveux des prévenus, absence d'antécédents	<u>Oui</u> Décriminalisation Peine : aveux du prévenu et absence d'antécédents
Circonstances aggravantes	<u>Non</u> 2x382-2 (1) 2) et 3) CP (abus situation part. vuln. et menaces) 2x382-2 (2) 1) et 2) CP (violences et association malfaiteurs)	<u>Oui</u> 1x382-2 (1) 2) CP (abus situation part. vulnérable) 1x382-5 4° CP (abus situation part. vulnérable)
Peines	<u>Personne 1) TEH</u> - 18 mois avec sursis 12 mois - 1.000€ - Interdiction droits pendant 5 ans (art. 11 CP, 1, 2, 3, 4, 5, 7) <u>Personne 2) TEH</u> - 30 mois avec sursis 15 mois - 2000 euros - Interdiction droits pendant 5 ans (art. 11 CP, 1, 2, 3, 4, 5, 7) Confiscation : voiture, 3 téléphones et cartouches pistolet	<u>Personne 1) TEH</u> - 24 mois avec sursis intégral - 1.500€
Indemnisation victime	-	-
Bénéfice généré à cause des infractions	Non-spécifié dans le jugement. La victime devait remettre l'argent obtenu par ses clients aux auteurs (utilisé	Main d'œuvre bon marché pendant 9 mois : seulement paiement d'un argent de poche ; chambres insalubres et nourriture mises à disposition. P3 a reçu un taux horaire

	notamment pour le paiement de l'hôtel où les 3 logeaient ensemble)	de 9,43 € par heure (au lieu de min. 12,38 €) pour 104 heures travaillées par mois. P2 n'a reçu aucun salaire pour au moins 106 heures travaillées. P1 a reçu un taux horaire de 1,1 à 2,2 € par heure pour au moins 91 heures travaillées. L'auteur a donc gagné au moins 2600€ par mois, c'est-à-dire 23400€ pendant 9 mois. Il s'y ajoutent encore le non-paiement des cotisations patronales ainsi que les bénéfices générées par le restaurant grâce au travail des victimes.
TEH nationale et/ou transnationale⁵⁵⁶	TEH Transnationale (Bulgarie vers Luxembourg) <i>À noter que selon le tribunal, la victime se serait rendue elle-même au Luxembourg.</i>	-
Type d'exploitation	Exploitation sexuelle	Exploitation par le travail
Moyens de recrutement	Méthode Loverboy/connaissances	?
Auteur impliqué dans d'autres crimes/délits	-	-
Notes	La victime a été auditionnée à trois reprises (+1 fois par la patrouille au moment des faits). Son témoignage a été remis en question entre autres car elle semblait « <i>circuler librement</i> » sur une station d'essence, elle apparaissait dans deux vidéos dans une « <i>ambiance délaissée et joyeuse</i> » et car elle continuait à afficher des photos de l'auteur sur un réseau social. La co-autrice, partenaire de l'auteur, s'est également prostituée et l'auteur semble également avoir été le proxénète de celle-ci. Il n'y a eu aucune réflexion dans ce sens dans le jugement.	Il s'agit d'une des rares affaires où la circonstance aggravante de l'abus d'une situation particulièrement vulnérable a été retenue.

⁵⁵⁶ Traite internationale : au-delà des frontières nationales (y inclus le transfert d'une victime de l'étranger au Luxembourg l'y exploiter)
Traite nationale : au sein des frontières nationales

B. Tableau des sanctions et indemnités par rapport au bénéfice et à la durée de l'exploitation

Affaire	Durée exploit.	Prison	Amende	Indemn.	Autre	Bénéfice
N°1074/2022 Exploitation sexuelle (station d'essence)	+- 23 jours (début février jusqu'au 23 février)	30 mois (15 mois sursis)	2.000€	-	Confiscation de véhicule, portables, 2 cartouches pistolet 9mm Interdiction de droits prévus aux n°1,2,3,4,5 et 7 de l'article 11 CP	Non-spécifié dans le jugement. La victime devait remettre l'argent obtenu par ses clients aux auteurs (utilisé notamment pour le paiement de l'hôtel où les 3 logeaient ensemble)
		18 mois (12 mois sursis)	1.000€			
N° 1729/2022 Exploitation travail (restaurant)	+- 7 mois (avril 2020 – 26 octobre 2020)	24 mois (sursis intégral)	1.500€	-	-	Main d'œuvre bon marché pendant 9 mois : seulement paiement d'un argent de poche ; chambres insalubres et nourriture mises à disposition. P3 a reçu un taux horaire de 9,43 € par heure (au lieu de min. 12,38 €) pour 104 heures travaillées par mois. P2 n'a reçu aucun salaire pour au moins 106 heures travaillées. P1 a reçu un taux horaire de 1,1 à 2,2 € par heure pour au moins 91 heures travaillées. L'auteur a donc gagné au moins 2.600€ par mois, c'est-à-dire 23.400€ pendant 9 mois. Il s'y ajoutent encore le non-paiement des cotisations patronales ainsi que les bénéfices générés par le restaurant grâce au travail des victimes.