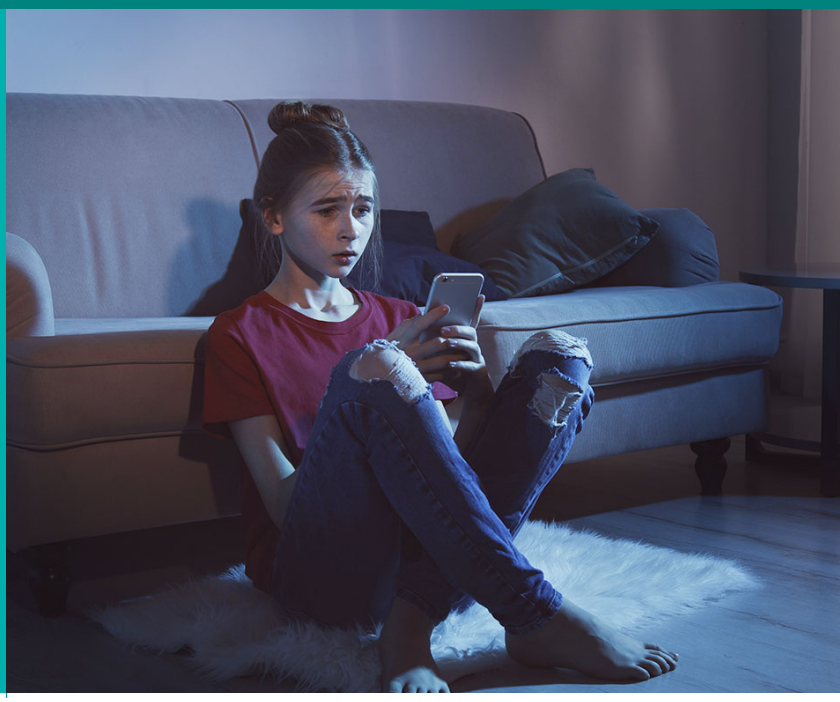
QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Mesures de prévention et de détection des vulnérabilités à la traite des êtres humains

RAPPORT D'ÉVALUATION

LUXEMBOURG



GRETA

Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains

Mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

GRETA(2026)17

Adopté le 25 juin 2026
Publié le 5 novembre 2026

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

trafficking@coe.int

www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking

Table des matières

Préambule 4
Résumé général 6
Liste des sigles et abréviations 9
Informations générales sur la traite des êtres humains au Luxembourg 10
I. Introduction 11
II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains 13
III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains 16
1. Prévention de la traite des êtres humains 16
a. Introduction 16
b. Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains 17
i. Enfants et jeunes 17
ii. Personnes sollicitant une protection internationale et personnes réfugiées 21
iii. Travailleuses et travailleurs migrants 24
iv. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite et des personnes en situation de prostitution 27
v. Personnes en situation de handicap 29
vi. Personnes LGBTI 30
2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite 31
a. Identification des victimes de la traite 31
b. Assistance aux victimes 32
c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants 35
3. Droit pénal matériel et droit procédural 37
a. La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence 37
b. Enquêtes, poursuites et sanctions 38
c. Protection contre les intimidations pendant les procédures pénales 41
d. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime 43
IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC) 44
V. Thèmes du suivi propres au Luxembourg 47
1. Collecte de données et recherches 47
2. Indemnisation 48
3. Disposition de non-sanction 51
VI. Conclusions 54
Annexe 1 - Statistiques relatives aux victimes de la traite et aux affaires de traite au Luxembourg entre 2022 et 2025 56
Annexe 2 - Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA 57
Annexe 3 - Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des organisations de la société civile que le GRETA a consultées 63
Commentaires du gouvernement 65

Préambule

Conformément à l'article 38, paragraphe 1, de la Convention, le GRETA évalue la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA sélectionne les dispositions particulières de la Convention sur lesquelles va porter la procédure d'évaluation.

Le premier cycle d'évaluation a donné une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Convention par les États parties. Lors du deuxième cycle, le GRETA a examiné les effets des mesures législatives, gouvernementales et pratiques sur la prévention de la traite des êtres humains (TEH), sur la protection des droits des victimes de la traite et sur la poursuite des trafiquant·es, en accordant une attention particulière aux mesures prises pour faire face aux nouvelles tendances en matière de traite et pour tenir compte de la vulnérabilité des enfants à la traite. Le troisième cycle d'évaluation de la Convention portait sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite.

Pour le quatrième cycle d'évaluation de la Convention, le GRETA a décidé de se concentrer sur les vulnérabilités à la traite des êtres humains et sur les mesures prises par les États parties pour les prévenir, pour détecter et aider les victimes en situation de vulnérabilité, et pour sanctionner les trafiquant·es. Une attention particulière est aussi accordée à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour commettre des infractions de traite ; en effet, cette utilisation entraîne des changements structurels dans le mode opératoire des trafiquant·es et elle aggrave les vulnérabilités. Plusieurs dispositions de la Convention, qui établissent des obligations matérielles et procédurales, concernent ce thème. La notion de « vulnérabilité » apparaît aux articles 4 (définitions), 5 (prévention de la traite des êtres humains) et 12 (assistance aux victimes) de la Convention. Selon le paragraphe 83 du rapport explicatif de la Convention, « par abus de position de vulnérabilité, il faut entendre l'abus de toute situation dans laquelle la personne concernée n'a d'autre choix réel et acceptable que de se soumettre. Il peut donc s'agir de toute sorte de vulnérabilité, qu'elle soit physique, psychique, affective, familiale, sociale ou économique. Cette situation peut être, par exemple, une situation administrative précaire ou illégale, une situation de dépendance économique ou un état de santé fragile. En résumé, il s'agit de l'ensemble des situations de détresse pouvant conduire un être humain à accepter son exploitation. Les individus abusant d'une telle situation commettent une violation flagrante des droits de la personne humaine et une atteinte à sa dignité et à son intégrité auxquelles il n'est pas possible de renoncer valablement. »

Le GRETA renvoie au document d'information n° 12/2022 de l'ICAT sur la prise en compte de la vulnérabilité à la traite des êtres humains, qui définit la vulnérabilité comme l'ensemble des facteurs intrinsèques, environnementaux ou contextuels qui augmentent le risque qu'une personne ou un groupe soit victime de la traite. L'ICAT classe les facteurs de vulnérabilité en trois catégories : facteurs personnels (âge, genre, origine ethnique, handicap, etc.), facteurs situationnels (grande pauvreté, chômage, statut juridique, etc.) et facteurs contextuels (lois discriminatoires, politiques et normes sociales, conflits armés, crises, etc.). Ces facteurs interagissent et peuvent augmenter le risque que certaines personnes, certains groupes et/ou certaines communautés soient victimes de la traite[1]. La vulnérabilité à la traite des êtres humains est également soumise à des facteurs intersectionnels, comme le genre, l'appartenance à un groupe minoritaire et le statut socioéconomique.

En plus de l'axe thématique sur les vulnérabilités à la traite, le GRETA a décidé que chaque État partie devrait répondre à des questions de suivi adaptées à la situation nationale sur les recommandations non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre après le troisième cycle d'évaluation.

Le GRETA rappelle qu'il a choisi d'utiliser trois verbes différents, à savoir « exhorter », « considérer » et « inviter », qui correspondent à différents niveaux d'urgence de l'action recommandée dans le cadre de la mise en conformité de la législation et/ou de la pratique de l'État partie avec la Convention. Ainsi, le GRETA emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il parvient à la conclusion que les lois ou les politiques nationales ne sont pas conformes à la Convention, ou lorsqu'il constate que, malgré l'existence de

[1] ICAT Issue Brief No. 12 on Addressing vulnerability to trafficking in persons - Search (bing.com)

dispositions juridiques et d'autres mesures, une obligation clé de la Convention n'est pas mise en œuvre. Dans d'autres situations, le GRETA « considère » qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations supplémentaires pour se conformer pleinement à une obligation de la Convention. En « invitant » un pays à poursuivre ses efforts dans un domaine donné, le GRETA reconnaît que les autorités sont déjà sur la bonne voie et les encourage à poursuivre les actions engagées.

Résumé général

Le présent rapport, qui couvre la période de juillet 2022 à juin 2026, évalue les mesures prises par le Luxembourg afin de prévenir les vulnérabilités à la traite des êtres humains, de détecter et d'aider les victimes en situation de vulnérabilité, et de sanctionner les trafiquant·es. Ce faisant, il accorde une attention particulière à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le but de commettre des infractions de traite, mais également à l'utilisation des innovations technologiques aux fins de la prévention de la traite, de la protection des victimes et des poursuites contre les trafiquant·es. Le rapport évalue aussi les progrès accomplis dans certains domaines examinés par le GRETA lors des cycles d'évaluation précédents.

Le Luxembourg demeure avant tout un pays de destination et de transit des personnes soumises à la traite. Le nombre de victimes formellement identifiées était de 50 en 2022 et 64 en 2023, 4 en 2024 et 5 en 2025, la hausse en 2022 et 2023 étant liée à un cas de traite de grande ampleur. Les principaux types d'exploitation sont la traite à des fins d'exploitation sexuelle et l'exploitation par le travail, dans les secteurs de l'HORECA, de la construction et du travail domestique. La majorité des victimes identifiées proviennent de pays tiers, les femmes étant principalement originaires de Russie et d'Ukraine, et les hommes du Brésil et d'Albanie. Les autorités ont par ailleurs relevé une augmentation du nombre de dossiers de jeunes au pair présentant des indices de traite, ainsi qu'un déplacement de l'exploitation sexuelle vers des logements loués pour de très courts séjours via des plateformes en ligne. Le développement croissant du travail sur les plateformes en ligne est également identifié comme un risque émergent.

Les autorités luxembourgeoises ont pris une série de mesures pour développer le cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la traite. Une nouvelle section « Protection avancée » a été créée au sein de la Police grand-ducale en 2024 afin de se concentrer sur la protection des victimes exposées à des violences ou menaces graves.

Depuis son adoption en 2016, le premier plan d'action national contre la traite n'a été ni évalué ni actualisé. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à adopter un nouveau plan d'action dans les meilleurs délais, intégrant des objectifs mesurables, des indicateurs de suivi et un mécanisme d'évaluation. Le GRETA invite par ailleurs les autorités à s'assurer d'une meilleure intégration de la lutte contre la traite dans l'ensemble des politiques publiques et plans d'action nationaux. Les responsables de la coordination de la lutte contre la traite au ministère de la Justice cumulent d'autres missions, ce qui limite le temps consacré à cette tâche, et le GRETA considère que les autorités devraient étudier la possibilité de désigner un coordinateur national exclusivement chargé de la lutte contre la traite.

Le premier plan d'action national contre la traite prévoit une attention particulière aux travailleurs migrants, aux gens du voyage, aux travailleurs issus du secteur du bâtiment et de la restauration, ainsi qu'aux mineurs non accompagnés, et un regard attentif sur l'activité prostitutionnelle et sur la mise en place d'un dispositif de parcours de sortie de la prostitution.

Certains enfants sont exposés à un risque accru d'exploitation et de traite en raison de leur particulière vulnérabilité. Cette situation concernerait notamment les enfants pris en charge par l'aide à l'enfance, en particulier ceux vivant dans des foyers d'accueil pour enfants en détresse et ceux placés en centres fermés, ainsi que les enfants non accompagné·es. Le Luxembourg a adopté son premier plan d'action national sur les droits de l'enfant pour la période 2022-2026 et une réforme d'envergure du système de la justice pour enfants est en cours. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient renforcer les mesures de prévention de la traite des enfants, garantir une protection effective à l'ensemble des enfants non accompagné·es, y compris celles et ceux qui ne demandent pas la protection internationale, et intégrer la prévention de la traite dans les programmes scolaires.

Le nombre de demandes de protection internationale est passé d'environ 1 100 à 1 200 par an en 2020-2021 à environ 2 450 en 2023, avant de reculer à environ 1 650 demandes en 2025. Depuis août 2023, l'accès au centre de primo-accueil est conditionné au dépôt préalable d'une demande de protection

internationale, et un dispositif de liste d'attente pour les hommes célibataires a été instauré à l'automne 2023. Le GRETA s'inquiète que ces mesures accroissent la vulnérabilité des personnes en demande de protection internationale n'ayant pas accès à un hébergement et augmentent le risque qu'elles soient exposées à la traite. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient veiller à ce que toutes les personnes en demande de protection internationale et les personnes réfugiées aient accès à un hébergement convenable et à un emploi, de manière à éviter qu'elles ne deviennent vulnérables à la traite.

Le Luxembourg se caractérise par un marché du travail fortement internationalisé, et certaines catégories de travailleurs et travailleuses migrants, en particulier les ressortissant·es de pays tiers, peuvent être exposés à des risques accrus de traite. Le GRETA se félicite de l'augmentation considérable des effectifs de l'Inspection du travail et des mines (ITM), passant de 22 inspecteurs en 2018 à 136 en septembre 2025, et note avec satisfaction que l'ITM adopte un rôle de plus en plus proactif dans la détection des victimes potentielles. Néanmoins, le GRETA craint qu'un projet de loi proposant de rendre obligatoire le maintien auprès du premier employeur pendant six mois et d'allonger la durée du premier titre de séjour « travailleur salarié » d'un à deux ans accroisse le risque de dépendance des travailleurs et travailleuses migrant·es vis-à-vis de leur employeur et les expose davantage à un risque d'exploitation. Le GRETA considère que les autorités devraient proposer des formations sur la traite aux délégué·es syndicaux, et garantir que les politiques d'accès au marché du travail ne créent pas de situations de dépendance accrue vis-à-vis de l'employeur.

Parmi les 118 victimes identifiées entre 2022 et 2024, 83 % étaient des femmes, principalement touchées par l'exploitation sexuelle. Le Luxembourg s'est doté en 2025 de son premier plan d'action national « Violences fondées sur le genre » et de son deuxième plan « Femmes, paix et sécurité » 2025-2030, qui incluent des mesures liées à la traite. Un Observatoire de l'égalité entre les genres a également été créé, qui se concentre actuellement sur la violence domestique. Le GRETA se félicite de ces mesures et considère que les autorités devraient élargir le champ d'action de l'Observatoire à d'autres formes de violence fondée sur le genre, dont la traite, et soutenir le développement d'études spécifiques sur les femmes en situation de vulnérabilité, telles que les femmes en situation de handicap, migrantes ou en situation de prostitution.

Le GRETA note l'absence de politiques spécifiques pour réduire la vulnérabilité des personnes en situation de handicap à la traite, et invite les autorités à veiller à ce que les campagnes de sensibilisation sur la traite soient accessibles aux personnes en situation de handicap.

La procédure d'identification des victimes n'a pas changé. Elle figure dans une feuille de route de 2017 qui est confidentielle et réservée aux membres du Comité de suivi. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités luxembourgeoises à s'assurer que l'identification des victimes présumées ne dépend pas de l'engagement ou de la continuation des poursuites pénales, à actualiser et diffuser la feuille de route et à mettre en place un mécanisme national d'orientation formalisé qui applique une approche multidisciplinaire.

Le GRETA salue l'ouverture en 2025 du centre national pour victimes de violences, ainsi que l'ouverture en 2023 d'une nouvelle structure d'hébergement pour victimes de traite, la Maison New Step. Néanmoins, le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à veiller à ce que l'assistance offerte aux victimes ne soit pas liée au fait que des poursuites pénales soient engagées ou en cours, et à ce que toutes les victimes présumées et identifiées sur le territoire luxembourgeois puissent bénéficier d'un soutien et d'une assistance adéquats, en fonction de leurs besoins individuels, indépendamment du pays d'exploitation.

Aucun enfant n'a été formellement identifié comme victime de la traite durant la période 2022-2025. Les informations communiquées par les autorités au sujet des enfants étrangers interpellés pour des faits de vol et placés en centre fermé ne permettent pas au GRETA de conclure que la possibilité que ces enfants aient pu être contraints à commettre ces infractions fasse l'objet d'une évaluation suffisante et systématiques par les autorités judiciaires. Cela soulève de sérieuses interrogations quant à la mise en œuvre effective des obligations relatives à l'identification proactive des enfants victimes de la traite. Le

GRETA exhorte à nouveau les autorités à intensifier leurs efforts visant à identifier les enfants victimes de la traite et à leur fournir une assistance adéquate.

Toutes les sanctions prononcées en matière de traite au cours de la période considérée ont été assorties d'un sursis, et la circonstance aggravante liée à l'abus d'une situation de vulnérabilité n'a été retenue que très rarement. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à renforcer les enquêtes proactives en matière de traite et à garantir que les sanctions prononcées soient effectives, proportionnées et dissuasives, notamment en limitant le recours quasi systématique au sursis et aux circonstances atténuantes.

Le Luxembourg ne dispose pas de programme de protection des témoins. Le GRETA salue l'intention de légiférer sur la protection des témoins ainsi que sur le droit des enfants victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale, et invite les autorités à finaliser et adopter ces mesures dans les meilleurs délais afin de garantir une protection effective et appropriée. Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités devraient envisager de conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une victime de quelque forme que ce soit de traite des êtres humains.

Face à l'utilisation croissante des TIC par les trafiquant·es pour recruter, contrôler et exploiter les victimes, le GRETA salue les changements législatifs intervenus au cours de la période, notamment l'élargissement des possibilités d'enquête sous pseudonyme aux affaires de traite des êtres humains et l'adoption d'une loi permettant le recours à des outils de sonorisation et de captation informatique dans les affaires de traite. Cependant, la coopération entre les forces de l'ordre et le secteur privé numérique demeure limitée, et la police ne dispose pas de logiciel spécifique pour détecter des formes d'exploitation autres que sexuelle. Le GRETA considère que les autorités devraient renforcer la coopération avec les entreprises des TIC et continuer d'investir dans les outils numériques nécessaires à des enquêtes proactives.

En ce qui concerne les thèmes de suivi issus du cycle d'évaluation précédent, le GRETA constate que la traite des êtres humains demeure insuffisamment étudiée, en particulier en ce qui concerne les groupes vulnérables et considère que les autorités devraient assurer la poursuite de travaux de recherches existants et intensifier leurs efforts afin de renforcer la base de connaissances disponible.

De nombreux obstacles continuent d'entraver l'accès à l'indemnisation pour les victimes et une seule indemnisation a été accordée entre 2021 et 2025. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités à veiller à ce que la collecte de preuves du préjudice subi par la victime fasse partie intégrante de l'enquête pénale, à dispenser des formations sur l'indemnisation aux avocat·es, procureur·es et juges, et à élargir les conditions ouvrant droit à une indemnisation par l'État afin que toute personne victime de traite puisse y accéder.

Enfin, bien que la disposition de non-sanction soit consacrée par la législation luxembourgeoise, son application dans la pratique demeure source de préoccupations. Le rapporteur national a mis en lumière que, dans les affaires de traite à des fins d'exploitation sexuelle, les femmes condamnées sont rarement les auteures principales et se trouvent souvent elles-mêmes en situation de vulnérabilité, mais qu'elles sont quasi-systématiquement considérées comme co-auteures, sans que le principe de non-sanction ne soit évoqué dans les jugements. Le GRETA est préoccupé face au risque que le principe de non-sanction ne soit pas appliqué dans le cadre de l'interdiction de la mendicité entrée en vigueur à Luxembourg-Ville en janvier 2024. Par conséquent, le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures supplémentaires pour assurer la mise en œuvre effective du principe de non-sanction, notamment par des formations destinées aux forces de l'ordre, aux procureur·es et aux juges.

Liste des sigles et abréviations

ADEM	Agence pour le développement de l'emploi
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE
CA	Cour d'Appel
CCDH	Commission consultative des Droits de l'Homme
COTEH	Service d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains de la Fondation Maison Porte Ouverte
FED	Femmes en détresse asbl
FEDAS	Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg asbl
FMPO	Fondation Maison Porte Ouverte
HORECA	Secteur des hôtels, restaurants, cafés
INAP	Institut national de l'administration publique
ITM	Inspection du travail et des mines
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MEGA	Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité
OKAJU	Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher
ONA	Office national de l'Accueil
ONE	Office national de l'Enfance
PAN	Plan d'action national
SAVTEH	Service d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains de Femmes en détresse
SNJ	Service national de la jeunesse
TEH	Traite des êtres humains
UE	Union européenne
UNISEC	Unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'Etat

Informations générales sur la traite des êtres humains au Luxembourg

(couvrant la période de 2022 à 2025)

Entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains Évaluations par le GRETA	1 août 2009 • Premier rapport d'évaluation (publié le 15 janvier 2014) • Deuxième rapport d'évaluation (publié le 6 novembre 2018) • Troisième rapport d'évaluation (publié le 4 octobre 2022)
Coordination de la lutte contre la traite	Comité interministériel chargé de la coordination des activités de prévention et de l'évaluation du phénomène de la traite (Comité de suivi)
Rapporteur national	Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH)
Organes et ONG spécialisés	• Section « Protection avancée » au sein du département de la Criminalité contre les personnes de la Police judiciaire • Section « Criminalité organisée » de la Police judiciaire • InfoTraite (Services d'assistance aux victimes de la traite) né de la mise en commun des services SAVTEH de l'association *Femmes en détresse* et COTEH de la *Fondation Maison de la Porte Ouverte,* et rejoint en 2025 par l'ONG HUT - *Hëllef um Terrain*
Stratégie nationale/plan d'action national	Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2016)
Législation pertinente	• Code pénal (articles 382-1 à 382-3) • Code de procédure pénale • Loi modifiée du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite • Loi du 13 mars 2009 relative à la traite des êtres humains • Loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite • Loi du 31 mai 1999 renforçant les mesures contre la traite et l'exploitation sexuelle des enfants
Mécanisme national d'orientation (MNO)	Le Luxembourg dispose d'une feuille de route de septembre 2017 sur la coopération entre les différentes parties prenantes en ce qui concerne le processus de détection et d'identification des victimes, qui est confidentielle et réservée aux membres du Comité de suivi.
Profil en matière de traite	Le Luxembourg est un pays de destination et de transit des personnes soumises à la traite. Les principaux types d'exploitation relevés par la police sont la traite aux fins d'exploitation sexuelle et l'exploitation par le travail. Entre 2022 et 2024, toutes les victimes identifiées étaient majeures et provenaient majoritairement de pays tiers. Parmi les femmes identifiées comme victimes au cours de cette période, la majorité étaient originaires de Russie et d'Ukraine, alors que les hommes identifiés comme victimes provenaient surtout du Brésil et d'Albanie.

I. Introduction

1. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Luxembourg le 1er août 2009, les autorités luxembourgeoises ont pris une série de mesures pour développer le cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la traite, et pour renforcer la coordination entre les entités impliquées. Les principales mesures comprennent l'adoption, en 2016, d'un plan d'action national contre la traite des êtres humains, la création d'un comité interministériel de suivi chargé de la coordination des actions et de l'évaluation du phénomène, la désignation de la Commission consultative des Droits de l'Homme comme rapporteur national, l'introduction de dispositions législatives relatives à l'indemnisation des victimes, ainsi que le renforcement du rôle de l'Inspection du travail et des mines dans la lutte contre la traite. Toutefois, après trois cycles d'évaluation, le GRETA a conclu que des lacunes persistaient dans certains domaines, en particulier l'identification des victimes de la traite, leur accès à une assistance, l'identification et la prise en charge des enfants victimes, la protection des victimes et des témoins, ainsi que l'accès des victimes à une indemnisation.

2. Sur la base du troisième rapport du GRETA, le 25 novembre 2022, le Comité des Parties à la Convention a adopté une recommandation adressée aux autorités luxembourgeoises, dans laquelle il les invitait à l'informer des mesures prises pour se conformer à la recommandation dans un délai de deux ans. Le rapport soumis par les autorités luxembourgeoises a été examiné à la 35e réunion du Comité des Parties (29 novembre 2024) et a été rendu public[2].

3. Le 13 février 2025, le GRETA a lancé le quatrième cycle d'évaluation de la situation au Luxembourg, en envoyant le questionnaire concernant ce cycle aux autorités luxembourgeoises[3]. Le délai imparti pour répondre au questionnaire a été fixé au 13 juin 2025, date à laquelle la réponse des autorités a été reçue.

4. Une visite d'évaluation au Luxembourg s'est déroulée du 23 au 26 septembre 2025, afin de permettre de rencontrer les parties prenantes, gouvernementales et non gouvernementales, de recueillir des informations supplémentaires et d'examiner la mise en œuvre concrète des mesures adoptées. La visite a été effectuée par une délégation composée des personnes suivantes :

- Mme Ia Dadunashvili, membre du GRETA ;
- M. Peter Van Hauwermeiren, membre du GRETA ;
- Mme Jenna Logeais, membre du secrétariat de la Convention.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est entretenue avec Mme Élisabeth Margue, ministre de la Justice, et Mme Pascale Millim, présidente du Comité interministériel de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains. Par ailleurs, des consultations ont été menées avec Mme Fabienne Rossler, Secrétaire générale de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), ainsi qu'avec Mme Claudine Konsbruck, Ombudsman, et M. Charel Schmidt, Ombudsman pour enfants et jeunes (OKAJU), et leurs équipes. Des réunions ont aussi eu lieu avec des responsables des ministères de la Justice, des Affaires Intérieures, de l'Égalité des genres et de la Diversité (MEGA), du Travail, de la Santé, du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, ainsi que du ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur. La délégation a également rencontré le Parquet général et les parquets de Luxembourg et Diekirch, le cabinet d'instruction de Diekirch, le Service de police judiciaire - en particulier le Département de la criminalité organisée et la Section de protection avancée - ainsi que le Service d'aide aux victimes du Parquet général (SAV). De plus, des échanges ont eu lieu avec l'Inspection du travail et des mines (ITM), la Direction générale de l'immigration, l'Office national de l'accueil (ONA), l'Office national de l'enfance (ONE) et le Service national de la jeunesse (SNJ). Un échange a également eu lieu à la Chambre des Députés avec des membres de

[2] https://rm.coe.int/rapport-soumis-par-les-autorites-du-luxembourg-pour-etre-en-conformite/1680b2bd6e
[3] https://rm.coe.int/questionnaire-pour-l-evaluation-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-/1680abe810

la Commission de la Justice et de la Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

6. Des réunions séparées ont été organisées avec des organisations non-gouvernementales (ONG), des responsables syndicaux et le milieu universitaire.

7. Lors de la visite, la délégation du GRETA s'est rendue au nouveau Centre national pour victimes de violences (CNVV), géré par la Croix-Rouge et inauguré en avril 2025, ainsi qu'à la Maison *New Step*, une structure d'hébergement ouverte en 2023 et destinée aux victimes de la traite des êtres humains.

8. La délégation a également eu l'occasion d'assister à une audience sur une affaire de traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail au tribunal d'arrondissement de Luxembourg (voir paragraphe 64).

9. La liste des autorités nationales, des ONG et des autres organisations que la délégation a consultées figure à l'annexe 3 du présent rapport. Le GRETA leur sait gré des informations qu'elles lui ont données.

10. Le GRETA tient à remercier les autorités luxembourgeoises pour leur coopération, et notamment Mme Pascale Millim, Conseiller, Direction de droit pénal et pénitentiaire du ministère de la Justice, et personne de contact désignée par les autorités luxembourgeoises pour faire liaison avec le GRETA.

11. Le GRETA a approuvé le projet du présent rapport à sa 56e réunion (2-6 mars 2026) et l'a soumis aux autorités luxembourgeoises pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 18 mai 2026 et ont été pris en compte par GRETA lors de l'adoption du rapport final à sa 57e réunion (22 - 26 juin 2026). Le rapport couvre la situation jusqu'au 26 juin 2026 ; les développements intervenus après cette date ne sont pas pris en considération dans l'analyse et les conclusions qui suivent. Les conclusions et propositions d'action de GRETA sont résumées à l'Annexe 2.

II. Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

12. Le Luxembourg reste un pays de destination et de transit des personnes soumises à la traite des êtres humains (TEH). Selon les données de la police, le nombre de victimes de traite formellement identifiées au Luxembourg était de 50 en 2022, 64 en 2023, 4 en 2024, et 5 en 2025[4]. L'augmentation significative du nombre de victimes en 2022 et 2023 est due à un cas de traite de grande ampleur (voir paragraphe 141). En outre, le nombre de victimes présumées, dont des cas anonymes rapportés par InfoTraite à la police, étaient de 15 en 2022, 17 en 2023, et 21 en 2024, et le nombre de victimes potentielles détectées par l'ITM était de 12 en 2022, 23 en 2023 et 23 en 2024. Les principaux types d'exploitation relevés par la police sont la traite aux fins d'exploitation sexuelle et l'exploitation par le travail, dont les secteurs les plus touchés sont l'HORECA (hôtellerie, restauration et cafés), la construction et le travail domestique, tendance qui avait déjà été soulignée par le passé. Les statistiques montrent que la majorité des victimes formellement identifiées proviennent de pays tiers. Parmi les femmes identifiées comme victimes, la majorité sont originaires de Russie et d'Ukraine, alors que les hommes identifiés comme victimes proviennent surtout du Brésil et d'Albanie. Une victime luxembourgeoise a été identifiée en 2024 et deux victimes ressortissantes de l'UE (une en 2022 et une en 2024).

13. En ce qui concerne les nouvelles tendances de la traite des êtres humains, les autorités ont relevé une augmentation du nombre de dossiers de jeunes au pair présentant des indices de TEH[5]. L'exploitation sexuelle se déplace des cabarets vers des appartements ou des chambres loués pour de très courts séjours via des plateformes en ligne, avec une promotion effectuée sur des sites spécialisés et les réseaux sociaux. Cette évolution, amorcée pendant la pandémie de Covid-19 en raison de la fermeture d'établissements, avait déjà été relevée dans le troisième rapport du GRETA[6]. Les autorités soulignent que le développement croissant du travail sur les plateformes en ligne pourrait constituer une nouvelle problématique, les contrôles n'ayant pas permis d'identifier de victimes à ce stade mais révélant un risque d'exploitation de personnes en situation irrégulière.

14. En ce qui concerne le cadre législatif lié à la lutte contre la traite des êtres humains, des mesures ont été prises en 2023 permettant d'effectuer certains actes de procédure pénale par des moyens de télécommunication, notamment l'audition de témoins dans le cadre de l'enquête des flagrances[7]. La loi du 28 mars 2023 complète le Code pénal en introduisant une circonstance aggravante générale pour les crimes commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs éléments visés à l'article 454 du Code pénal (notamment le sexe, l'orientation sexuelle, le changement de sexe, et l'identité de genre de la victime)[8]. De plus, les lois du 7 août 2023 portent sur plusieurs domaines : la création d'une assistance judiciaire partielle pour faciliter l'accès à la justice (la loi introduit la prise en charge à concurrence de 50% ou 25% par l'Etat du remboursement des frais)[9], la modification du Code pénal et du Code de procédure pénale afin de renforcer la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs[10], et l'extension des enquêtes sous pseudonyme à tous les crimes et délits punis d'au moins deux ans d'emprisonnement[11]. Enfin, une autre loi du 7 août 2023 modifie le Code du travail et la législation sur l'immigration et sur l'accueil des personnes en demande de protection internationale en renforçant les sanctions contre l'emploi illégal de personnes ressortissantes de pays tiers, et en étendant les pouvoirs de l'Inspection du travail[12].

[4] À titre de comparaison, ce nombre de victimes était de 3 en 2018, 1 en 2019, 5 en 2020 et 11 en 2021.
[5] Les autorités précisent que 309 jeunes au pair étaient présents au Luxembourg lors de la réponse au questionnaire du GRETA, contre 174 en 2016 avec une convention d'accueil au pair active.
[6] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 12.
[7] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/07/29/a517/jo
[8] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/03/28/a185/jo
[9] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/08/07/a542/jo
[10] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/08/07/a520/jo
[11] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/08/07/a516/jo
[12] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/08/07/a556/jo

15. Par ailleurs, une loi du 22 juin 2022 relative à la gestion et au recouvrement des avoirs saisis ou confisqués[13] a instauré un Bureau de gestion des avoirs (BGA), sous l'autorité du ministre de la Justice, et un Bureau de recouvrement des avoirs (BRA), rattaché au parquet de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg. Cette loi a modifié l'article 583 du Code de procédure pénal qui permet désormais à une partie civile de demander au BGA le paiement prioritaire des dommages-intérêts, sous certaines conditions (voir paragraphes 191 et 192).

16. Il est prévu que le cadre juridique contre la TEH soit davantage renforcé, notamment par la transposition de la directive révisée de l'UE contre la traite des êtres humains (directive 2024/1712/UE[14]) avec une adaptation de la feuille de route de septembre 2017 qui établit la procédure d'identification des victimes de la traite (voir paragraphe 101). Le GRETA note également l'avant-projet de loi en cours d'élaboration sur la protection des témoins et des victimes (voir paragraphe 153) , ainsi que la poursuite des travaux sur des projets de loi relatifs aux droits des victimes et témoins mineures (voir paragraphe 154)[15], à la limitation du sursis systématique pour les primodélinquants (voir paragraphe 145)[16], et au renforcement des mesures spéciales de surveillance afin d'équiper les autorités judiciaires pour lutter efficacement contre la criminalité grave (voir paragraphe 173)[17].

17. Le GRETA note que le Luxembourg se trouve face à sa plus grande réforme du système de la justice pour enfants depuis plus de trente ans. En effet, la loi modifiée du 10 août 1992 fait actuellement l'objet d'une refonte intégrale à travers trois projets de loi : Projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs (voir paragraphes 126 et 199) ; Projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale (voir paragraphe 154); et Projet de loi 7994 sur l'aide, le soutien et la protection aux mineurs et jeunes adultes (voir paragraphe 41).

18. En ce qui concerne le cadre institutionnel, la coordination nationale de la lutte contre la TEH reste assurée par le Comité interministériel chargé de la coordination des activités de prévention et de l'évaluation du phénomène de la traite (ci-après « Comité de suivi »), présidé par le ministère de la Justice. Ce comité a deux missions principales prévues par la loi : assurer le suivi et la coordination des activités de prévention et d'évaluation, et centraliser et analyser les données statistiques. Cependant, les responsables de la coordination de la lutte contre la traite au ministère de la Justice cumulent d'autres missions, ce qui limite le temps consacré à cette tâche. En résultent une surcharge de travail et des retards dans la mise en œuvre de certaines initiatives prévues (voir paragraphe 21). Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient étudier la possibilité de désigner un coordinateur national exclusivement chargé de la lutte contre la traite et soutenu par une équipe. Cette recommandation a également été formulée par le rapporteur national dans son cinquième rapport sur la traite des êtres humains[18].

19. Le Comité de suivi réunit des personnes issues des ministères et des personnes en action sur le terrain, dont l'Inspection du travail et des mines, l'Office national de l'accueil, le Service national de la jeunesse, les parquets, la Police grand-ducale et InfoTraite. Les autorités envisagent d'en revoir la composition dans le cadre de la transposition de la directive révisée de l'UE contre la traite des êtres humains (2024/1712/UE), avec la création de groupes de travail ou sous-comités. Le comité se réunit généralement deux à trois fois par an ; cependant, il ne se serait réuni qu'une seule fois en 2025. Le Comité de suivi dispose d'un budget annuel de 15 000 €, principalement destiné à des publications et des actions de sensibilisation. En cas de besoin, un financement complémentaire peut être obtenu notamment via le fonds de lutte contre la criminalité, alimenté par les avoirs confisqués dans des affaires de blanchiment ou de stupéfiants. Parallèlement, un comité restreint (« task force ») se réunit de deux à cinq fois par an selon les besoins. Composé de MEGA, de la Direction générale de l'immigration, de la

[13] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2022/06/22/a323/jo
[14] Directive (UE) 2024/1712 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes
[15] Projet de loi n°7992 (droit des victimes et témoins mineures)
[16] Projet de loi n°8486 qui propose de modifier l'article 195-1 du Code de procédure pénal
[17] Projet de loi n°8515 portant modification de l'article 88-2, paragraphe 2, du Code de procédure pénale
[18] CCDH, 5e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2023-2024, page 39.

section « Protection avancée » de la police, d'InfoTraite et du ministère de la Justice, il couvre des situations opérationnelles concrètes impliquant souvent les services d'assistance, la police et l'immigration. Les membres du comité restreint sont ceux qui donnent les formations sur la TEH et sont agréés par l'Institut National d'Administration Publique (INAP).

20. Entre 2018 et 2024, la police judiciaire disposait d'une cellule regroupant la protection des victimes et la recherche des fugitifs, avec un officier dédié à chaque mission[19]. En 2024, la Police grand-ducale a créé une section « Protection avancée », séparant désormais la protection des victimes de la recherche des fugitifs. La nouvelle section se concentre sur la protection des victimes exposées à des violences ou à des menaces graves, notamment liées à la traite. Elle assure leur identification officielle et prise en charge et participe activement aux actions de sensibilisation. Le GRETA salue cette évolution, tout en soulignant la nécessité de renforcer les effectifs de la section pour garantir une permanence 24h/24 et 7j/7.

21. Depuis son adoption en 2016, le premier plan d'action national contre la traite des êtres humains n'a été ni évalué, ni actualisé. À cet égard, dans son deuxième rapport, le GRETA a invité les autorités luxembourgeoises à mettre en place une évaluation indépendante de la mise en œuvre du plan[20]. Les autorités ont indiqué que le manque de ressources humaines avait reporté le travail sur le plan, d'abord à cause de la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19, puis de la situation en Ukraine, tout en estimant avoir contribué à prévenir de nombreux cas de traite à la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie. Selon elles, le plan sera révisé dans le cadre des travaux de transposition de la directive révisée de l'UE contre la traite des êtres humains. Le GRETA souhaiterait être informé de l'avancement de cette révision. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à adopter un nouveau plan d'action dans les meilleurs délais, intégrant des objectifs mesurables, des indicateurs de suivi et un mécanisme d'évaluation.

22. En tant que rapporteur national, la CCDH remet à la Chambre des Députés un rapport sur la traite des êtres humains, assorti de recommandations, au moins tous les deux ans. Il n'existe pas de mécanisme formalisé pour mettre en œuvre ces recommandations suite à la publication du rapport. En décembre 2024, lors d'un débat à la Chambre des Députés relatif au 4e rapport de la CCDH sur la TEH, une motion invitant le gouvernement à mettre en œuvre ses recommandations a été rejetée par deux tiers des députés. Un projet de loi propose de rattacher la CCDH à la Chambre des Députés[21]. Ce rattachement a été demandé par la CCDH, et s'inscrirait dans un cheminement plus général du développement institutionnel de la Commission et constituerait une étape supplémentaire dans le renforcement de son indépendance. Actuellement, la CCDH, qui est un organe consultatif du gouvernement dont les membres sont nommés par le gouvernement, est institué auprès du Premier ministre[22].

23. Dans son quatrième rapport sur la traite, la CCDH a invité le gouvernement à harmoniser les différentes stratégies nationales afin de garantir une meilleure prévention de la TEH[23]. Le GRETA salue l'inclusion de la TEH dans le plan d'action national sur les droits de l'enfant et dans le plan « Femmes, paix et sécurité » (2025-2030), mais note son absence dans les plans pour les droits des personnes LGBTI, la santé Affective et sexuelle, les droits des personnes handicapées (2019-2024) et le plan d'action gouvernemental en matière de drogues d'acquisition illicite et de leurs corollaires (2020–2024). Tout en saluant la collaboration interministérielle rapprochée sur le sujet de la TEH dans le cadre des travaux du Comité de suivi de lutte contre la traite des êtres humains, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à s'assurer d'une meilleure intégration de la lutte contre la traite des êtres humains dans l'ensemble des politiques publiques et plans d'action nationaux.

[19] Voir le troisième rapport du GRETA sur la Luxembourg, paragraphe 111.
[20] Voir le deuxième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 28.
[21] https://legilux.public.lu/eli/dl/pl/2025/43
[22] Règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme.
[23] CCDH, 4e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2021-2022, page 30.

III. Prise en compte des vulnérabilités à la traite des êtres humains

1. Prévention de la traite des êtres humains

a. Introduction

24. La prévention est essentielle dans la lutte contre la traite. L'article 5 de la Convention exige donc des États parties qu'ils établissent et/ou soutiennent des politiques et programmes efficaces pour prévenir la traite, en assurant une coordination entre les organismes publics, les organisations non gouvernementales et les autres éléments de la société civile qui sont concernés. Ces politiques et programmes doivent être particulièrement axés sur les personnes vulnérables à la traite et sur les professionnel·le·s concerné·e·s par la traite, et doivent comprendre des recherches, des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation, des initiatives sociales et économiques et des programmes de formation. Lors de la conception et de l'application des mesures de prévention, les États parties sont tenus de promouvoir une approche fondée sur les droits humains, d'utiliser l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une approche respectueuse des enfants, et de prendre des mesures spécifiques afin de réduire la vulnérabilité des enfants à la traite. De plus, en application de l'article 5 de la Convention, les États parties prennent des mesures pour que les migrations puissent se faire de manière légale. Enfin, l'article 6 de la Convention prévoit l'obligation positive, pour les Parties, d'adopter des mesures pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation des personnes aboutissant à la traite.

25. Au Luxembourg, le premier plan d'action national contre la traite prévoit la mise en œuvre d'initiatives ciblées à destination des groupes vulnérables ainsi que dans les secteurs à risque. Il prévoit une attention particulière aux travailleurs migrants, aux gens du voyage, aux travailleurs issus du secteur du bâtiment et de la restauration, ainsi qu'aux mineurs non accompagnés, et un regard attentif sur l'activité prostitutionnelle et sur la mise en place d'un dispositif de parcours de sortie de la prostitution.

26. De nombreuses formations ont été proposées à des professionnel·le·s en contact avec des personnes vulnérables, que ce soit dans les secteurs de l'éducation, de l'immigration ou de la santé (voir paragraphes 36, 42 et 56). D'après les autorités ces formations visent à outiller les professionnel·le·s pour la détection et la prise en charge des victimes de la traite des êtres humains, ainsi qu'à les sensibiliser à la prise en compte de leurs différentes vulnérabilités. A titre d'exemple, entre 2022 et 2024, 11 sessions de formation ont été organisées à destination de médecins, infirmiers, infirmières et psychologues.

27. Les autorités ont également indiqué qu'une brochure d'information à destination des victimes potentielles (« You have rights ! ») a été élaborée en tenant compte des personnes identifiées comme étant les plus vulnérables à la traite au Luxembourg dans les langues les plus répandues parmi les personnes ressortissantes de pays-tiers vivant au Luxembourg. Le GRETA constate néanmoins qu'aucune campagne nationale de sensibilisation à la TEH n'a été menée au cours de la période de référence de cette évaluation, la dernière campagne remontant à 2019[24].

28. La CCDH a indiqué avoir consulté des survivant·es de la traite lors de la rédaction de son 4e rapport[25]. Le GRETA a également été informé que le projet PROTEX (voir paragraphe 182) reposera sur l'expérience des victimes et des personnes à risque. Soulignant l'importance de prendre en compte les expériences et les opinions des victimes et des survivant·es de la traite pour éclairer l'élaboration des politiques et des mesures anti-traite, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à créer un conseil consultatif des survivant·es de la traite. Dans ce contexte, il est fait référence aux lignes directrices du Bureau des institutions démocratiques et des droits de

[24] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 157.
[25] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2021-2022, page 14.

l'homme (BIDDH) sur la création de conseils consultatifs nationaux pour les survivant·es de traite[26] et à la note d'information de l'ICAT sur l'inclusion éthique des survivant·es[27].

b. Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

29. Cette partie examine les mesures préventives prises concernant certains groupes identifiés comme vulnérables à la traite sur la base des informations fournies par les autorités luxembourgeoises et par des acteurs non étatiques. Le GRETA souligne que toute personne appartenant à l'un de ces groupes n'est pas vulnérable à la traite en tant que telle, d'autres facteurs de vulnérabilité étant généralement associés. Les différents groupes sélectionnés devraient être considérés en tenant dûment compte de la complexité et de l'intersectionnalité des vulnérabilités à la traite.

i. Enfants et jeunes

30. Dans son cinquième rapport, le rapporteur national sur la traite souligne que certains enfants sont exposés à un risque accru d'exploitation et de traite en raison de leur particulière vulnérabilité et fragilité. Selon la CCDH, cette situation concernerait notamment les enfants pris en charge par l'aide à l'enfance, en particulier ceux vivant dans des foyers d'accueil pour enfants en détresse et ceux placés en centres fermés tels que l'UNISEC (Unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'Etat), ainsi que les enfants non accompagné·es[28]. Toutefois, aucune étude approfondie sur la traite des enfants et la vulnérabilité des enfants à la TEH n'a été menée à ce jour au Luxembourg, ce qui limite les possibilités d'adapter efficacement les mesures préventives.

31. Dans son deuxième rapport sur le Luxembourg, le GRETA a considéré que les autorités devraient renforcer la prévention de la traite des enfants[29]. Dans son troisième rapport sur le Luxembourg, le GRETA a exhorté les autorités luxembourgeoises à sensibiliser et former les professionnels qui travaillent avec et pour les enfants pour qu'ils puissent détecter des cas présumés de traite et à modifier la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse afin de garantir une protection adéquate pour les enfants non accompagné·es qui ne sont pas en demande de protection internationale[30].

32. Le GRETA salue l'adoption du premier plan d'action national sur les droits de l'enfant pour la période 2022-2026. Ce plan met en évidence le risque de traite des enfants et, parmi les objectifs, comprend des mesures visant à lutter contre le risque de traite des enfants qui fuient la guerre en Ukraine. Le plan indique que des synergies avec les priorités et actions proposées dans le plan d'action national contre la traite des êtres humains seront identifiées[31]. Le rapporteur national avait toutefois dans son 4e rapport sur la TEH « regretté que la traite n'y soit pas abordée de manière plus générale et transversale »[32]. Le plan d'action national sur les droits de l'enfant fait des enfants non accompagné·es une priorité, tout comme l'accord de coalition 2018-2023[33] qui mentionne notamment la désignation rapide de tuteurs ou tutrices, administrateurs ou administratrices et avocat·es, et le renforcement des structures d'accueil. Une évaluation de ce plan serait prévue en 2026.

---

[26] OSCE/ODIHR, *Guidance on establishing and maintaining National Survivors of Trafficking Advisory Councils (NSTACs),* 2024 (en anglais).
[27] ICAT, *Ensuring Ethical Survivor Inclusion,* Issue Brief, 2025 (en anglais).
[28] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2023-2024, page 133.
[29] Voir le deuxième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 65.
[30] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 189.
[31] https://men.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/droits-de-lenfant/informations-generales/strategie-nationale-plan-daction.pdf, page 11.
[32] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2021-2022, page 30.
[33] https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/accord-coalition/2018-2023/Accord-de-coalition-DE.pdf

33. Selon les données du gouvernement luxembourgeois, 56 enfants non accompagné·es ont introduit une demande de protection internationale en 2021[34], un chiffre en hausse par rapport aux années précédentes[35]. Ce chiffre a ensuite fortement augmenté, atteignant 110 en 2022[36] puis 147 en 2023[37], avant de chuter à 31 en 2024[38], une baisse qui reflète la diminution générale des demandes de la part de ressortissant·s syrien·nes. La présence d'enfants non accompagné·es hors procédure d'asile au Luxembourg ne fait toujours pas l'objet de statistiques.

34. Le centre primo-accueil pour enfants non accompagné·es dispose de 18 places fixes. Selon les autorités, les enfants y sont hébergés pour une courte période, jusqu'à ce qu'ils soient orientés vers une structure de suivi adaptée[39]. En 2025, le dispositif national comptait 15 structures pour enfants non accompagné·es avec 159 places d'accueil. Par ailleurs, quatre nouvelles structures, totalisant 51 places supplémentaires, sont en cours de création pour 2025 et 2026[40]. Le ministre de l'Éducation, de l'Enfance et de la Jeunesse a affirmé en juin 2025 que les capacités correspondent globalement aux besoins.

35. Plusieurs rapports ont porté sur les enfants non accompagné·es, notamment ceux de l'OKAJU, dont le rapport annuel 2022 « Une enfance mise en suspens : situation et accueil des enfants issus de l'exil au Luxembourg »[41] et le rapport thématique « Vers un statut administratif autonome pour les enfants non-accompagnés au Luxembourg »[42]. Unicef Luxembourg a également publié un rapport visant à recentrer la réflexion sur le fait que les enfants non accompagné·es sont avant tout des enfants[43], tandis que le HCR a fait en 2023 le suivi de son étude de 2019 sur les conditions d'accueil des enfants non accompagné·es et séparé·es[44]. Enfin, Caritas Luxembourg a publié en 2024 un document contenant des revendications et propositions pour améliorer leur prise en charge[45]. Ces études, même si elles ne traitent pas de la TEH, illustrent les vulnérabilités spécifiques et les failles du dispositif actuel.

36. COTEH, en collaboration avec la police judiciaire, a organisé deux « crash cours » sur la TEH via la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (FEDAS) pour les professionnel·le·s travaillant avec les enfants non accompagné·es. Le GRETA note que la FEDAS a également proposé en 2025 deux formations supplémentaires sur la prise en charge des enfant non accompagné·es, incluant la sensibilisation aux risques de traite des êtres humains[46]. Par ailleurs, les autorités indiquent que l'identification des situations pouvant concerner des enfants victimes ou potentiellement victimes de traite est prise en considération dans le cadre de la formation continue des agents du Département Réfugiés. Ces formations s'adressent aux différents services du Département Réfugiés, et notamment, au Service Accueil, Service Auditions, Service Contentieux, Service Décisions ainsi que le Service Dublin. Ces services sont susceptibles d'être en contact direct avec des enfants en demande de protection internationale à plusieurs étapes de la procédure.

---

[34] Bilan de l'année 2021 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil https://maint.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/documents/statistiques-en-matiere-d-asyle/Bilan-2021-Asile-Immigration-et-Accueil.pdf , page 7.
[35] Le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg indiquait 35 demandes en 2018 et 2019, 50 en 2020, paragraphe 197.
[36] Bilan de l'année 2022 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil, page 8. https://maint.gouvernement.lu/dam-assets/le-ministere/immigration/bilan/bilan-de-lanne-2022-en-matire-dasile-dimmigration-et-daccueil.pdf
[37] Rapport d'activités 2023 du ministère des Affaires intérieures, page 71. https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-interieur/2023-rapport-activite-maint/rapport-dactivits-du-ministre-des-affaires-intrieures-2023.pdf#page=68
[38] Bilan 2024 en matière d'asile et d'immigration, pages 5 et 6. https://gouvernement.lu/dam-assets/images-documents/actualites/2025/02/03-gloden-hahn-bilan/rapport-dactivits-2024-asile-immigration-et-centre-de-rtention.pdf
[39] Question parlementaire n° 2323 https://www.chd.lu/fr/question/28810
[40] Question parlementaire n° 2323 https://www.chd.lu/fr/question/28810
[41] OKAJU, Rapport Annuel 2022 « Une enfance mise en suspens : situation et accueil des enfants issus de l'exil au Luxembourg »
[42] OKAJU, 2023, Rapport thématique VERS UN STATUT ADMINISTRATIF AUTONOME POUR LES ENFANTS NON-ACCOMPAGNES AU LUXEMBOURG - Sortir les enfants non-accompagnés de la pénombre administrative et juridique
[43] UNICEF, 2023, ENFANTS NON ACCOMPAGNES METTRE L'ENFANT AU CENTRE
[44] UNHCR, 2023, ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG CONDITIONS D'ACCUEIL DES ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SEPARÉS AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG - État des lieux et recommandations
[45] Caritas, 2024, Améliorer la prise en charge des mineurs non accompagnés
[46] https://www.fedas.lu/en_GB/blog/aide-a-l-enfance-et-a-la-famille-4/bien-accueillir-et-accompagner-les-mineurs-non-accompagnes-308

37. Jusqu'à récemment, les principales dispositions concernant les enfants non accompagné·es figuraient dans la loi relative à la protection internationale de telle sorte que les enfants non accompagné·es qui ne demandaient pas la protection internationale restaient dans une « zone grise » sans statut adapté, exposés à un vide juridique en matière de protection de l'enfance[47]. Toutefois, il ressort des échanges menés lors de la visite du GRETA que l'Office national de l'enfance (ONE) a pris la responsabilité de la prise en charge des enfants non accompagné·es arrivant au Luxembourg, auparavant assurée par l'ONA (Office national de l'accueil). Il semblerait qu'il n'y ait plus besoin de faire une demande de protection international pour qu'un enfant non accompagné·e soit pris en charge. Le GRETA accueille favorablement cette évolution, laquelle témoigne d'un changement d'approche selon laquelle les enfants sont avant tout reconnus et protégés en tant qu'enfants. Néanmoins, l'absence actuelle d'un fondement juridique formel encadrant cette prise en charge en dehors du régime de la protection internationale demeure source d'incertitudes.

38. La loi du 11 juin 2026, qui met en œuvre en droit luxembourgeois le Pacte UE sur la migration et l'asile modifie la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et prévoit des dispositions pour les enfants non accompagné·es qui n'introduisent pas de demande de protection internationale. Ces enfants pourront obtenir une attestation de trois mois leur permettant de rester sur le territoire dans l'attente d'une décision quant à une éventuelle autorisation de séjour pour mineur non accompagné ou une décision de retour[48]. La loi stipule qu' « aucune décision de retour ne peut être prise contre un mineur, non accompagné d'un représentant légal, à l'exception de celle qui se fonde sur des motifs graves de sécurité publique, sauf si l'éloignement est nécessaire dans son intérêt ». Elle précise également que l'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une commission consultative. Si la commission consultative estime qu'il est dans l'intérêt du mineur non accompagné de rester sur le territoire, le ministre délivre au mineur non accompagné, jusqu'à sa majorité, une autorisation de séjour pour mineur non accompagné. Le GRETA rappelle que selon la Convention, les enfants victimes ne doivent pas être rapatriés dans un Etat, si, à la suite d'une évaluation portant sur les risques et la sécurité, il apparaît que le retour n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

39. Le GRETA relève les constats du rapporteur national, selon lesquels une première évaluation de l'âge est effectuée à l'entrée du centre de primo-accueil pour enfants non accompagné·es. Si le personnel estime que la personne est majeure, elle est renvoyée vers le centre pour adultes[49]. Compte tenu des restrictions d'accès au centre de primo-accueil pour adultes et des listes d'attente mentionnées aux paragraphes 50 et 51, le GRETA partage la préoccupation du rapporteur national que des enfants non accompagnés risquent de se retrouver à la rue, exposés aux trafiquants s'il y a une erreur d'appréciation de l'âge.

40. Ces dernières années des inquiétudes persistaient concernant les délais de désignation des tuteurs ou tutrices et administrateurs ou administratrices ad hoc pour les enfants non accompagné·es, notamment lorsque la nomination était retardée par des procédures de détermination de l'âge[50]. Toutefois, dans son rapport sur les années 2023-2024, le rapporteur national note positivement la réduction des délais variant de quelques semaines à quelques mois[51]. Selon les autorités, la désignation des administrateurs et administratrices ad hoc pour les enfants non accompagné·es prenait seulement quelques jours début 2026. Le GRETA n'a pas été informé de l'existence ou de la mise en place de formations à la TEH destinées aux administrateurs ou administratrices ad hoc et tuteurs ou tutrices. Il n'existe aucune obligation légale de formations pour les administrateurs ou administratrices ad hoc. Le rapporteur national indique que dans la mesure où il s'agit presque toujours d'avocats qui assument ce rôle, il recommande à l'ordre des avocats de mettre en place et d'offrir des formations régulières ad hoc en matière de TEH[52].

[47] Voir troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 187.
[48] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2026/06/11/a284/jo
[49] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2023-2024, page 121-122.
[50] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2021-2022, page 73.
[51] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2023-2024, page 120.
[52] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2023-2024, page 121-122.

41. Selon les amendements gouvernementaux de mai 2025[53], le projet de loi 7994 sur l'aide, le soutien et la protection aux mineurs et jeunes adultes (voir paragraphe 17) introduit un renforcement du rôle préventif de l'ONE et la mise en place d'un concept de « protection » pour l'accueil des enfants en famille d'accueil, visant à assurer la protection du mineur ou jeune adulte en évaluant les risques éventuels auxquels la personne pourrait être exposée et en définissant des solutions pour y faire face.

42. Des formations sont proposées aux professionnel·le·s de l'aide à l'enfance, de la famille et de l'éducation non formelle, notamment par l'agence pour le développement de la Qualité dans les secteurs de l'enfance et de la jeunesse. Ces modules abordent l'éducation à la sexualité, la prévention, l'éducation aux médias et aux droits de l'enfant. L'Ombudsman pour enfants et jeunes (OKAJU) offre également, en partenariat avec le Centre national de référence pour la promotion de la santé affective, des formations destinées au corps enseignant et au personnel éducatif. Par exemple, un atelier sur les violences numériques a été organisé au mois de mai 2025[54]. Cependant, la traite ne semble pas être directement abordée ou peu dans ces différentes initiatives. De plus, d'après les informations reçues, peu de formations spécifiques sur la TEH ont été dispensées par des formatrices et formateurs agréés aux personnes travaillant avec les enfants, à l'exception des membres de l'ONE. Le GRETA salue ces initiatives, tout en constatant une insuffisance de formations et de sensibilisation spécifique à la TEH pour les personnes travaillant avec les enfants.

43. Le GRETA note que la TEH, y compris les risques liés à la traite en ligne, ne figure pas dans les programmes scolaires et qu'aucune initiative structurée visant à sensibiliser directement les enfants, notamment dans le contexte scolaire, n'a été portée à ce jour. Dans le deuxième rapport du GRETA sur le Luxembourg, il est indiqué que les autorités envisageaient de collaborer avec des ONG pour élaborer un kit pédagogique destiné aux professeur·es de lycée afin de sensibiliser les lycéen·nes à la matière[55]. Ce kit a été développé et testé dans un lycée, mais le projet n'a pas été relancé à la suite de la pandémie de COVID-19, qui l'a mis en suspens.

44. Dans leur réponse au questionnaire du GRETA, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que la lutte contre la maltraitance des enfants au Luxembourg repose sur un système coordonné combinant surveillance continue, dispositifs de signalement et ressources pédagogiques accessibles en ligne pour outiller les professionnel·le·s, notamment le corps enseignant, les éducateur·rices et personnes travaillant au sein de la justice. Selon les autorités, la participation active du parquet à des conférences, tables rondes et journées portes ouvertes, notamment dans les lycées, ainsi que sa collaboration avec l'Institut de formation de l'Éducation nationale, assurent une gestion centralisée et une sensibilisation collective efficace. Une brochure consacrée à la maltraitance des enfants est accessible à tout le corps enseignant et sur internet et inclut une référence à la traite des êtres humains, abordant les aspects de l'exploitation sexuelle et économique[56].

45. Les autorités soulignent l'importance majeure de la lutte contre la maltraitance des enfants dans le sport. Le ministère des Sports, en collaboration avec le Parquet de Luxembourg, a mis en place une procédure de signalement pour renforcer la sensibilisation et la protection[57].

46. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient renforcer les mesures de prévention de la traite des enfants, et notamment :

- garantir une protection effective à l'ensemble des enfants non accompagné·es, y compris à celles et ceux qui ne demandent pas la protection internationale, tout en assurant leur accès à des services et à un accompagnement adaptés, notamment dans le cadre de la réforme en cours du système de protection de la jeunesse ;

[53] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/7994/20250909_AmendementGouvernemental.pdf
[54] https://cesas.lu/wp-content/uploads/2025/03/2501_SAS_Programme-final.pdf
[55] Voir deuxième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 59.
[56] https://men.public.lu/fr/publications/droits-enfant/informations-generales/maltraitance-mineur.html, page 7.
[57] https://sports.public.lu/fr/signaler-violence.html

- porter une attention particulière à la traite des êtres humains dans le cadre des travaux de recherche sur les vulnérabilités des différents groupes d'enfants et élaborer des mesures adaptées et ciblées à l'intention de ces groupes ;
- mener des actions de sensibilisation larges, régulières et ciblées à destination des enfants, des parents, des personnes travaillant ou étant en contact avec des enfants, ainsi que des tuteurs, tutrices et administrateurs ou administratrices *ad hoc*, sur les risques liés à la traite, en accordant une attention particulière aux enfants en situation de vulnérabilité ;
- intégrer la prévention de la traite des enfants dans les programmes scolaires, notamment par l'inclusion de cette thématique (y compris les méthodes de recrutement en ligne) dans les enseignements relatifs à l'éducation aux médias et à l'acquisition par les enfants des compétences de la vie courante, et veiller à ce que les enseignant·es reçoivent une formation appropriée pour aborder ces sujets.

ii. Personnes sollicitant une protection internationale et personnes réfugiées

47. D'après les statistiques officielles[58], les demandes de protection internationale au Luxembourg sont passées d'environ 1100 - 1200 par an en 2020-2021 à environ 2450 en 2023, avant de reculer à environ 1 650 demandes en 2025[59]. En 2025, les principales nationalités étaient l'Érythrée (19 %) et la Syrie (11%)[60]. La reconnaissance du statut de réfugié représente environ un quart des décisions.

48. La loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire prévoit l'accès au logement, aux soins de santé et à l'éducation ainsi que l'accès au marché du travail six mois après l'introduction de la demande.

49. Entre 2019 et 2024, le nombre de lits disponibles pour les personnes en demande de protection internationale a doublé, passant de 4000 à 8200. Les bénéficiaires de protection internationale peuvent rester au maximum un an dans les structures de l'ONA après l'obtention de leur protection. L'ONA perdra 400 lits en 2025 et 300 de plus en 2026 en raison de la nature temporaire de certaines structures[61].

50. Depuis août 2023, l'accès au centre de primo-accueil est limité aux personnes ayant déjà introduit une demande de protection internationale. Les bureaux de la Direction générale de l'Immigration n'étant ouvert que les matins et en semaine, le GRETA a été informé que certaines personnes ont dû passer une ou plusieurs nuits à la rue. Cette pratique serait toujours en place[62]. Selon les autorités, cette mesure ne concernerait pas les personnes vulnérables, telles que les familles avec enfants et les enfants non accompagné·es[63].

51. Par ailleurs, en automne 2023, les autorités luxembourgeoises ont instauré, invoquant la saturation des structures d'accueil, un dispositif de liste d'attente pour les hommes célibataires demandeurs de protection internationale, conditionnant leur accès à l'hébergement à la disponibilité de places au sein du réseau de l'ONA. En mars 2025, le gouvernement a confirmé le maintien de cette mesure, en indiquant que le nombre maximal de personnes s'étant trouvées simultanément inscrites sur la liste d'attente a été de 110, ce nombre variant selon les périodes[64]. Selon les autorités il s'agit de prioriser les personnes en demande de protection internationale les plus vulnérables pour l'attribution immédiate d'un hébergement au sein de ce réseau. L'ONA ne dispose d'aucune information quant aux

[58] https://maint.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/documents/statistiques-en-matiere-d-asyle/2025/statistiques-protection-internationale-11-2025.pdf
[59] Janvier à novembre 2025.
[60] https://maint.gouvernement.lu/dam-assets/dossiers/documents/statistiques-en-matiere-d-asyle/2025/statistiques-protection-internationale-11-2025.pdf
[61] https://www.chd.lu/fr/node/2786
[62] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2023-2024, page 12.
[63] Question Parlementaire n°8267 https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0142/115/285156.pdf
[64] Question Parlementaire n°1936 18/03/2025 https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2025/03/QP_58134_1742303991443.pdf

conditions d'hébergement des personnes considérée non-prioritaires durant la période d'attente[65]. Le GRETA s'inquiète que de tels mesures accroissent la vulnérabilité des personnes en demande de protection internationale n'ayant pas accès à un hébergement, augmentant le risque qu'elles soient exposée à la traite des êtres humains.

52. Le GRETA a relevé les préoccupations d'ONG qui estiment qu'en raison de la mesure précitée, des hommes demandeurs de protection internationale dorment pendant des semaines dans la rue, sans pouvoir, pour la plupart, faire valoir leurs droits en justice. Si un recours collectif introduit par des associations a été déclaré irrecevable (jugement du 14 juillet 2025), deux décisions du Tribunal administratif (jugements n°52308 du 18 juillet 2025[66] et n°50138R du 8 mars 2024[67]) reconnaissent néanmoins leur droit à l'hébergement dès le dépôt de la demande et constatent le manquement de l'État, qui les a placés sur la liste d'attente ou orientés vers des structures pour personnes sans-abris non conformes à la directive « Accueil » 2013/33/UE. Il ressort des échanges du GRETA avec les ONG que le fait que ces jugements demeurent peu nombreux, malgré le nombre élevé de personnes en demande de protection internationale n'ayant pas eu accès à l'hébergement pourrait s'expliquer, entre autres, par les difficultés rencontrées par les personnes en demande de protection internationale vivant à la rue, notamment pour trouver un·e avocat·e ou encore faire face à des délais longs avant que les juridictions ne statuent.

53. Les autorités précisent qu'une brochure sur les droits des personnes en demande de protection internationale est remise au moment de l'introduction de la demande, dans une langue comprise par l'intéressé (11 langues disponibles). Cette brochure comporte une section consacrée aux personnes vulnérables, couvrant notamment les personnes nécessitant des garanties procédurales spéciales (« du fait de [son] âge, de [son] sexe, de [son] orientation sexuelle ou de [son] identité de genre, d'un handicap, d'une maladie grave, de troubles mentaux, ou de conséquences de tortures, de viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle ») ainsi que les enfants non accompagnés. Selon les autorités, les demandeurs de protection internationale sont informés sur l'existence du site info-dpi.lu où ils trouvent des informations diverses sur la procédure, l'accueil et les adresses utiles au Luxembourg. Une refonte complète de ce site serait en cours et il serait prévu d'y ajouter une rubrique consacrée à la TEH.

54. Selon les autorités, la police mène un entretien avec chaque personne lors de l'introduction de la demande de protection internationale. Au cas où la personne concernée serait victime de traite des êtres humains, la police transmet l'information à une personne spécialement compétente pour la protection des victimes de la traite des êtres humains auprès de la police judiciaire. Des feuillets de sensibilisation et d'information sur les services d'assistance sont également mis à disposition dans la salle d'attente de la Direction générale de l'Immigration.

55. Un outil de détection des vulnérabilités a été mis en place au Guichet d'Accueil de l'ONA fin 2024 afin d'identifier les vulnérabilités des personnes en demande de protection internationale. L'objectif principal d'un premier entretien semi-structuré mené par un agent social est l'identification, l'évaluation et la prise en charge des vulnérabilités chez les nouveaux arrivants, ainsi que les besoins spécifiques en matière de santé, d'accueil et d'hébergement. Un second entretien deux semaines plus tard est axé sur les facteurs protecteurs des personnes en demande de protection internationale[68]. Néanmoins, des membres d'ONG ont noté qu'un flou subsiste sur la transmission des informations de vulnérabilité à la Direction générale de l'Immigration, ce qui peut limiter la prise en compte des besoins spécifiques, indiquant par ailleurs que ces vulnérabilités sont parfois détectées tardivement, en partie en raison d'un manque de repérage proactif et du besoin de signalement par les personnes concernées elles-mêmes. Le rapporteur national partage ces réflexions et critiques dans son dernier rapport[69]. Les autorités ont

[65] Question Parlementaire n°1936 18/03/2025 https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2025/03/QP_58134_1742303991443.pdf
[66] https://www.stradalex.lu/fr/slu_src_publ_jur_lux/document/t_adm_lu_52308
[67] https://www.stradalex.lu/fr/slu_src_publ_jur_lux/document/t_adm_lu_50138
[68] Réponse à la question parlementaire N°1921 du 17.03.2025
[69] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2023-2024, pages 106-107.

expliqué que la transmission des informations relatives à la vulnérabilité est expressément encadrée par l'article 19, paragraphe 1, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, et que ces informations ne peuvent être transmises au Ministre par l'ONA qu'avec l'accord de la personne sollicitant la protection internationale afin de garantir la protection des droits et des données personnelles de la personne. Le GRETA souligne que les garanties relatives au consentement et à la protection des données personnelles doivent être mises en œuvre sans compromettre les obligations découlant de la Convention en matière d'identification des victimes et d'assistance à celles-ci.

56. Entre 2022 et 2024, des formations et actions de sensibilisation sur la traite des êtres humains ont été proposées aux personnes travaillant en contact avec les personnes en demande de protection internationale ainsi qu'avec celles ayant le statut de réfugié. Ces actions ont notamment concerné des agents de l'État et des communes, dont des membres de l'ONA, de la Direction générale de l'Immigration, des membres de la Police grand-ducale, des centres de rétention, mais également du département Migrants et Réfugiés de la Croix-Rouge luxembourgeoise et de Caritas. Les formats comprenaient principalement des formations de six heures, ainsi que des sensibilisations et « crash-cours » de durée plus courte. Selon les autorités, tous les gardes-frontières reçoivent une formation sur la TEH.

57. Suite à l'agression à grande échelle menée par la Russie contre l'Ukraine, le Comité de suivi a mis en place plusieurs mesures pour prévenir l'exploitation des personnes fuyant la guerre en Ukraine, en commençant par la publication d'un communiqué en mars 2022[70]. Parmi les mesures figurent un dépliant en ukrainien sur les droits des victimes potentielles et une brochure sur le droit du travail. Un « pop-up » en ukrainien sur www.stoptraite.lu renforce ces informations. De plus, une vidéo de sensibilisation de 30 minutes a été réalisée par le ministère de la Justice, la police judiciaire et InfoTraite pour le personnel en contact avec la population ukrainienne. Le Comité de suivi ainsi que d'autres personnes concernées ont également échangé avec les personnes responsables de l'administration de plusieurs pages sur les réseaux sociaux à destination des personnes fuyant la guerre en Ukraine, afin de les sensibiliser au risque d'annonces et de publications malveillantes[71].

58. L'ONA couvre les frais de santé des personnes en demande de protection internationale. Médecins du Monde offre des soins gratuits aux personnes sans-abri, nouveaux arrivants, en situation irrégulière et celles ne pouvant se permettre des soins. La Couverture Universelle des Soins de Santé permet aux personnes vulnérables ne bénéficiant pas d'une assurance maladie standard d'accéder aux soins sans avance de frais. Pour les personnes en demande de protection internationale, l'ONA organise l'accès aux soins via le Service de santé des migrants pendant les trois premiers mois, couvrant uniquement les soins urgents. Ensuite, ces personnes sont affiliées à la Caisse Nationale de Santé (CNS), avancent les frais et sont remboursées selon les règles de la CNS, avec un fonds de roulement pour aider en cas de besoin.

59. La promotion de l'accès au marché du travail des personnes en demande de protection internationale et des réfugié·es relève principalement de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), qui collabore avec d'autres acteurs étatiques pour faciliter leur intégration. Les autorités indiquent que ces personnes ont déjà pu participer à des « Jobdays » avec des employeurs et des événements similaires sont prévus.

60. Un groupe interministériel a été créé pour mettre en œuvre le Pacte UE sur la migration et l'asile, notamment la directive 2024/1346 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection. Selon les autorités plusieurs pistes sont envisagées pour identifier les besoins des personnes en demande de protection internationale et mettre en place des mesures d'accompagnement vers l'emploi, comme la possibilité pour ceux maîtrisant le luxembourgeois, l'allemand, le français ou l'anglais de s'inscrire à l'ADEM, tandis que les autres pourraient suivre des formations linguistiques via le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Le projet de loi portant transposition de cette

[70] https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2022/03-mars/25-sensibilisation-risques-ukraine.html
[71] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0129/102/259025.pdf

directive, déposé en avril 2026, prévoit la réduction des délais d'accès au marché du travail[72]. À cette fin, il supprime l'exigence préalable d'une autorisation d'occupation temporaire et instaure un accès direct au marché du travail à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de l'enregistrement de la demande de protection, conformément à l'objectif prévu par l'accord de coalition 2023-2028 du gouvernement de renforcer l'employabilité des personnes demandant la protection internationale[73]. Cet accès est toutefois subordonné à l'absence de décision définitive rendue par la juridiction administrative sur ladite demande et au fait que le retard dans le traitement de la procédure ne soit pas imputable à la personne demandant la protection.

61. Tout en saluant les efforts entrepris, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour réduire le risque que les personnes en demande de protection internationale et les personnes réfugiées ne deviennent victimes de la traite des êtres humains. Elles devraient en particulier veiller à ce que toutes les personnes en demande de protection internationale et les personnes réfugiées aient accès à un hébergement convenable et à un emploi, de manière à éviter qu'elles ne deviennent vulnérables à la traite.

62. En outre, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à continuer à sensibiliser les personnes en demande de protection internationale et les personnes réfugiées à leurs droits et aux risques de traite des êtres humains.

iii. Travailleuses et travailleurs migrants

63. Le Luxembourg se caractérise par un marché du travail fortement internationalisé et dépendant de la main-d'œuvre étrangère. En 2021, près de 59,2 % des travailleurs et travailleuses résidents étaient nés à l'étranger[74]. Selon les autorités, face à la pénurie de main-d'œuvre actuelle au Luxembourg, de plus en plus d'entreprises font appel à du personnel étranger. Dans ce contexte, certaines catégories de travailleuses et travailleurs migrants peuvent être exposées à des risques accrus de traite des êtres humains, les personnes ressortissantes de pays tiers étant particulièrement vulnérables (voir paragraphe 12).

64. Un exemple illustrant ces vulnérabilités a pu être observé lors de l'audience à laquelle la délégation du GRETA a assisté au tribunal d'arrondissement de Luxembourg pendant la visite (voir paragraphe 8). Cette affaire concerne l'exploitation, pendant plusieurs années, de plusieurs ressortissants népalais recrutés pour travailler dans un restaurant au Luxembourg, qui ont payé eux-mêmes leur voyage, signé des contrats rédigés en français qu'ils ne comprenaient pas et travaillé de très longues heures sans repos pour des salaires dérisoires en grande partie récupérés par l'employeur. Les victimes vivaient dans des logements insalubres, souffraient de privations de nourriture et d'eau, étaient contraintes d'accomplir des tâches multiples dépassant leur fonction et ont subi des violences physiques et psychologiques graves et répétées (voir paragraphes 136 et 146).

65. Dans son deuxième rapport, le GRETA a considéré que les autorités luxembourgeoises devaient renforcer les ressources des inspecteurs du travail afin de leur permettre d'être activement engagés dans la prévention de la traite. Dans son troisième rapport, le GRETA a constaté que le nombre de personnes exerçant des fonctions d'inspection du travail sur le terrain avait considérablement augmenté, pour passer de 22 en 2018 à 66 en octobre 2021. Le nombre d'inspectrices et inspecteurs du travail a continué d'augmenter, atteignant 136 en septembre 2025. Les autorités ont également indiqué que le budget de l'ITM a été progressivement renforcé. Le GRETA se félicite de ces avancées, tout en soulignant, selon l'ITM, qu'en raison de la pénurie actuelle de main-d'œuvre, un nombre croissant d'entreprises fait appel à des personnes salariées étrangères ou temporaires. Cette évolution entraîne une diversification des

[72] https://www.chd.lu/fr/dossier/8732
[73] https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028.html page 187.
[74] https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/stn16-population-2025.html

situations à contrôler, telles que le détachement ou l'intérim. Face à ces enjeux, l'ITM prévoit d'augmenter ses effectifs en recrutant de nouveaux membres du personnel d'inspection.

66. L'ITM dispose d'une équipe spécialisée dédiée au contrôle du personnel détaché. Ces inspectrices et inspecteurs spécialisés bénéficient d'une formation approfondie en traite. Par ailleurs, selon les autorités, l'ensemble du personnel d'inspection de l'ITM a suivi une formation de base visant à les sensibiliser aux problématiques liées à la traite.

67. L'ITM est chargée de veiller à la diffusion d'informations sur le droit du travail ainsi que sur la législation qui relève de sa compétence en matière d'emploi de personnes ressortissantes de pays tiers en séjour irrégulier ou en situation irrégulière. Ces informations sont disponibles sur le site internet de l'ITM en français, allemand et en partie en anglais, principalement en ce qui concerne les dispositions en matière de détachement de personnel. L'ITM publie également des brochures sur la législation du droit du travail pour l'ensemble du salariat, y compris les travailleuses et travailleurs migrants, auxquels s'appliquent les mêmes dispositions[75].

68. Des interprètes ne sont pas présents en permanence lors des contrôles, mais l'ITM utilise des outils de traduction et des fiches multilingues pour informer les travailleuses et travailleurs de leurs droits. Selon les autorités, l'ITM veille à mettre en œuvre les moyens pratiques disponibles pour surmonter les barrières linguistiques et garantir que les travailleuses et travailleurs migrants comprennent leurs droits et obligations.

69. Le Code du travail ne limite pas le changement d'employeur, mais pour les personnes ressortissantes de pays tiers avec un titre de séjour « travailleur salarié », l'accès au marché du travail est restreint à un seul secteur et une seule profession pendant la première année (article 43(2) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration). Un changement de secteur ou de profession est possible sur demande, après vérification des conditions de l'article 42(1). Toutefois, selon des membres de la société civile rencontrés par le GRETA, ces démarches peuvent être complexes et limiter les possibilités de changement. Elles peuvent également constituer un obstacle à l'embauche de personnes ressortissantes de pays tiers, notamment en raison des délais requis et de la possibilité d'un refus par l'ADEM lorsque des personnes déjà autorisés à travailler au Luxembourg sont considérées comme disponibles. Le GRETA s'inquiète du projet de loi n°8586 déposé en juillet 2025[76], qui vise à transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2024/1233[77], et propose de rendre obligatoire un travail pour le premier employeur pendant six mois et d'allonger la durée du premier titre de séjour « travailleur salarié » d'un à deux ans. Le changement d'employeur avant six mois ne serait autorisé que pour des violations graves par l'employeur. Le GRETA craint que cette mesure accroisse le risque de dépendance des travailleuses et travailleurs migrants à leur employeur et les expose davantage à un risque d'exploitation.

70. La loi du 7 août 2023 modifie le Code du travail, la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ainsi que celle sur l'accueil des demandeurs de protection. Elle donne explicitement à l'ITM le pouvoir de constater les infractions liées à l'emploi de personnes en situation irrégulière, augmente les amendes pour les employeurs de personnes en séjour irrégulier (jusqu'à 125 000 € en cas de circonstances aggravantes), et améliore l'échange d'informations entre l'ITM, les douanes, l'immigration et le CCSS pour mieux détecter et sanctionner les violations.

[75] https://itm.public.lu/fr/publications.html
[76] https://www.chd.lu/fr/dossier/8586
[77] Directive (UE) 2024/1233 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (refonte).

71. L'article 98 bis de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration prévoit la possibilité de délivrer un titre de séjour aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier employés illégalement lorsque l'infraction s'accompagne de conditions de travail particulièrement abusives. Un seul titre de séjour a été délivré sur cette base. Selon les autorités, cela pourrait s'expliquer par le fait que les victimes détectées dans de telles situations sont généralement orientées vers les procédures prévues pour les victimes de traite, les agents sur place ne pouvant déterminer immédiatement la qualification exacte des infractions. Elles bénéficient alors d'un titre de séjour et d'une prise en charge pour victime de la traite sur des périodes plus ou moins longues jusqu'à ce que la procédure pénale aboutisse et clarifie le titre de séjour à leur attribuer le cas échéant.

72. Depuis trois ans, le Service national de la jeunesse (SNJ) collabore activement avec la police et la section « Protection avancée » au sujet des risques auxquels les jeunes au pair peuvent être confrontés. Il organise une réunion annuelle avec les agents de la police spécialisés dans la TEH pour faire le point sur l'année écoulée et échanger sur les défis à venir. Les agents du service au pair ont suivi une formation pour mieux détecter les indices de traite. Bien qu'aucun module spécifique sur la traite ne soit proposé aux jeunes au pair et familles d'accueil, ce thème est intégré aux mécanismes de contrôle prévus par la loi de 2013, notamment lors des dossiers, séances d'information obligatoire et visites à domicile garantissant le respect des conditions légales. En cas de soupçons de traite, le SNJ alerte immédiatement les autorités compétentes et collabore avec la police. Aucune condamnation liée à la traite n'a été prononcée en lien avec le dispositif au pair.

73. L'ITM a créé un dispositif de signalement externe conforme la loi du 16 mai 2023 sur la protection des lanceurs d'alerte, transposant la directive (UE) 2019/1937[78]. Selon les autorités, ces mécanismes de plainte offrent aux salariés, y compris les salariés migrants, un recours sûr pour dénoncer, par exemple, un non-paiement de salaire, du harcèlement, des conditions de travail dangereuses ou un soupçon de traite, sans craindre de représailles.

74. Dans son troisième rapport, le GRETA a considéré que les autorités luxembourgeoises devraient intensifier les efforts visant à prévenir et à détecter les cas de servitude domestique. Le GRETA n'a pas constaté d'évolutions à ce sujet. Le GRETA encourage une nouvelle fois le Luxembourg à ratifier la Convention n° 189 de l'OIT sur le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques[79].

75. Les syndicats ne sont pas impliqués ni dans les formations sur la traite ni dans des autres actions prises pour combattre la traite. Le GRETA réitère le rôle essentiel que pourraient jouer les syndicats dans la prévention de la traite, à condition que les délégué·es soient formé·es à la traite et que la détection des cas de traite soit inscrite dans leur mandat.

76. Tout en saluant les mesures mises en place au Luxembourg pour protéger les travailleuses et les travailleurs migrants et notamment les efforts de l'ITM, le GRETA renvoie à sa note d'orientation sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail[80] et à la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres CM/Rec(2022)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, et considère que les autorités luxembourgeoises devraient :

- continuer à dispenser aux inspecteurs et inspectrices du travail des formations sur la lutte contre la traite et sur les droits des victimes et proposer des formations aux délégué·es syndicaux, afin de renforcer leur vigilance et leur capacité d'action, et les inclure activement dans les efforts de lutte contre la traite ;
- renforcer les efforts de prévention et de détection des cas de servitude domestique ;

[78] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/05/16/a232/jo
[79] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 154.
[80] https://rm.coe.int/note-d-orientation-sur-la-prevention-et-la-lutte-contre-la-traite-des-/1680a1060d

- garantir que les politiques relatives à l'accès au marché du travail pour les travailleuses et travailleurs de pays tiers ne créent pas de situations de dépendance accrue vis-à-vis de l'employeur, ce qui accroît le risque d'exploitation, et veiller à ce que toute modification législative n'augmente pas cette vulnérabilité.

iv. Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite et des personnes en situation de prostitution

77. Parmi les 118 victimes identifiées entre 2022 et 2024 au Luxembourg, 98 (83 %) étaient des femmes et 20 (17 %) étaient des hommes. L'exploitation sexuelle a principalement touché les femmes, avec 94 femmes (99 % des victimes d'exploitation sexuelle) et 1 homme (1 %). En revanche, l'exploitation par le travail a principalement touché les hommes, avec 19 hommes (83 % des victimes d'exploitation par le travail) et 4 femmes (17 %).

78. En 2025, le Luxembourg s'est doté de son premier Plan d'action national « Violences fondées sur le genre ».[81]. Ce plan fait mention de la traite des êtres humains et prévoit notamment, pour la période 2025-2026, un renforcement des ressources humaines au sein de l'unité spécialisée de protection des victimes de la traite des êtres humains de la Police grand-ducale. [82] Il prévoit également la pérennisation d'un comité interministériel « Violences fondées sur le genre », dont l'une des missions sera d'assurer la coopération avec les autres organes interministériels, en particulier avec le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains[83].

79. De plus, le Luxembourg a adopté son deuxième plan d'action national « Femmes, paix et sécurité » 2025-2030[84], dans lequel les autorités s'engagent à renforcer la prévention de la traite, notamment par l'application du plan d'action national contre la traite et des actions de sensibilisation, auprès de la population et des jeunes. Ce plan « Femmes, paix et sécurité » vise également à renforcer la protection contre la traite, tant au Luxembourg qu'à l'étranger, en identifiant les besoins de formation du personnel, en développant des formations, et en créant d'ici 2029 une formation interne de la Police grand-ducale sur les violences faites aux femmes. Des formations générales sont aussi prévues pour les agent·e·s des services de l'immigration et socio-éducatifs de l'ONA.

80. Le GRETA note avec satisfaction le recrutement de quatre femmes au sein de la section « Protection avancée » (voir paragraphe 20), alors que ces fonctions étaient auparavant exclusivement remplies par des hommes. Cette évolution, qui s'inscrit dans le respect de l'article 29, paragraphe 1, de la Convention, renforce la prévention de la traite des êtres humains. La diversité de genre au sein de l'équipe contribue à mieux appréhender les vulnérabilités spécifiques, à favoriser des échanges de confiance avec des personnes vulnérables à la traite, et enrichir les actions de sensibilisation, notamment auprès des femmes et des filles.

81. La loi du 7 novembre 2024 a créé un Observatoire de l'égalité entre les genres et un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres pour étudier et proposer des mesures d'amélioration de l'égalité[85]. L'Observatoire vise à offrir une lecture des inégalités de genre[86]. L'Observatoire se concentre actuellement sur la violence domestique. Toutefois, conformément au susmentionné plan d'action national « Violences fondées sur le genre », son champ d'observation devrait être élargi afin d'inclure d'autres formes de violence liées au genre. Lors de la visite du GRETA, le MEGA a souligné la nécessité de collaborer avec le

[81] https://gouvernement.lu/dam-assets/images-documents/actualites/2025/06/30-backes-rapport-violence/pan-violences-genres.pdf
[82] https://gouvernement.lu/dam-assets/images-documents/actualites/2025/06/30-backes-rapport-violence/pan-violences-genres.pdf, page 46.
[83] https://gouvernement.lu/dam-assets/images-documents/actualites/2025/06/30-backes-rapport-violence/pan-violences-genres.pdf, page 56.
[84] https://defense.gouvernement.lu/dam-assets/publications/2me-plan-daction-femmes-paix-securit.pdf
[85] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2024/11/07/a475/jo
[86] Rapport d'activités 2024 de l'Observatoire de l'égalité entre les genres

comité de suivi de la lutte contre la traite pour définir les modalités de collecte des données, afin d'assurer la complémentarité des informations recueillies. Le GRETA salue la création de cet Observatoire et la future inclusion d'autres formes de violence liées au genre qui constituerait un outil important dans la collecte de données sur les vulnérabilités à la TEH liées à la dimension de genre au Luxembourg.

82. Le plan d'action national « Prostitution » a été mis en place en 2016 et vise entre autres « à améliorer l'encadrement psychosocial des personnes se livrant à la prostitution, à travers le renforcement de la coopération dans la lutte contre le proxénétisme et la traite des êtres humains ». Un bilan interne de la stratégie en matière d'encadrement de la prostitution a été réalisé avec la rédaction d'un rapport par les membres de l'ancienne plateforme Prostitution, précurseur de l'actuel Comité Prostitution[87]. Le Comité Prostitution se base sur les recommandations de ce bilan interne pour ses futurs travaux en vue de l'accomplissement de ses missions[88]. L'adoption du Règlement grand-ducal du 22 mars 2023 a donné un statut officiel au Comité Prostitution qui a pour mission de suivre le phénomène de la prostitution, analyser son évolution et ses conséquences, et suivre la mise en œuvre du plan d'action prostitution. Il est inscrit dans cette loi que ce comité travaille en étroite collaboration avec le Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains.

83. Lancé en 2016, le programme EXIT avait, en septembre 2024, reçu 40 demandes d'intégration, parmi lesquelles 12 personnes ont réussi à quitter la prostitution. Initialement, EXIT accompagnait les personnes souhaitant sortir de la prostitution, principalement via l'octroi d'un logement temporaire et encadré. En réponse à une question parlementaire du 16 septembre 2024, le gouvernement a indiqué que le programme était en cours de refonte. Selon les autorités, cette approche montrait ses limites, notamment la survalorisation du logement comme solution prioritaire à la réinsertion. Le programme viserait désormais à favoriser une autonomie globale (administrative, sociale, psychologique et professionnelle) plus adaptée à la situation individuelle de chaque personne.

84. Des membres de l'équipe du Drop-In, le service de la Croix-Rouge luxembourgeoise qui offre un soutien et un accompagnement médical, social, psychologique et matériel aux personnes exerçant la prostitution, ont bénéficié d'une formation de base sur la TEH en 2022 et 2023. En 2024, le service Drop-In a également suivi une formation approfondie axée sur l'accompagnement des victimes de TEH.

85. Le GRETA se félicite des mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour remédier aux vulnérabilités à la traite liées à la dimension de genre et considère qu'elles devraient :

- continuer à prendre des mesures pour lutter contre les risques de traite et d'exploitation des personnes en situation de prostitution par un travail d'information et de sensibilisation visant à éliminer les stéréotypes de genre ;
- élargir et renforcer la collecte de données sur l'ensemble des formes de violence fondée sur le genre, y compris la traite des êtres humains, en élargissant le champ d'action de l'Observatoire de l'égalité entre les genre à d'autres formes de violence fondée sur le genre, dont la traite des êtres humains ;
- soutenir le développement d'études spécifiques sur la traite des êtres humains subie par les femmes en situation de vulnérabilité telles que les femmes en situation de handicap, migrantes ou en situation de prostitution.

[87] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2024/10/QP_56257_1729250885702.pdf
[88] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2024/10/QP_56257_1729250885702.pdf, pages 2-3.

v. Personnes en situation de handicap

86. Les personnes en situation de handicap[89] ne sont pas expressément mentionnées dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, mais leur vulnérabilité à la traite est documentée dans des rapports publiés par le GRETA et d'autres organismes internationaux. Parmi les facteurs qui rendent les personnes en situation de handicap vulnérables à la traite figurent la dépendance à l'égard des prestataires de soins ou des systèmes de soutien, l'accès limité à l'information et aux ressources, la difficulté à communiquer ou à défendre leurs intérêts, la stigmatisation et la discrimination, ainsi que l'absence d'accès ou un accès limité au marché du travail et à un travail décent[90]. On peut également citer la Recommandation générale n° 38 (2020) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui affirme que les femmes et les filles handicapées constituent un groupe particulièrement vulnérable à la traite, et appelle les États à leur fournir un soutien économique et social spécial[91].

87. Le Luxembourg a signé la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH) en 2007, ratifiée par la loi du 28 juillet 2011[92] et entrée en vigueur, avec son Protocole facultatif, le 26 octobre 2011.

88. Le Luxembourg a adopté un premier plan d'action national de mise en œuvre de la CRDPH 2012-2017, suivi d'un deuxième plan d'action national 2019-2024. L'élaboration du troisième plan d'action national pour la mise en œuvre de la CRDPH est en cours[93]. L'accord de coalition du gouvernement 2023-2028[94] prévoit de nombreuses améliorations en matière d'accessibilité, de droits des personnes handicapées et de besoins spécifiques et indique que la mise en œuvre de la CRDPH reste une priorité pour le gouvernement.

89. Dans leur réponse au questionnaire du GRETA, les autorités ont indiqué que le choix des sujets pour le deuxième plan a été effectué par le Conseil supérieur des personnes handicapées ensemble avec le Steering Group "Plan d'action", afin d'assurer que les priorités du plan d'action coïncident avec les sujets ressentis comme les plus pressants par les personnes en situation de handicap au Luxembourg. Ces deux organes de consultation sont composés majoritairement de personnes en situation de handicap et de membres d'associations de et pour personnes en situation de handicap.

90. Dans les Observations finales du Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies publiées en 2017, le Comité se disait préoccupé par l'absence de données statistiques concernant les personnes handicapées victimes de violence. Le manque de statistiques sur le handicap au Luxembourg a été soulevé par la société civile lors de la visite du GRETA.

91. Selon les autorités aucune victime en situation de handicap n'a encore été identifiée, mais elles ont souligné la décision prise en 2024 de s'assurer que tout nouveau foyer pour victime de traite doit être accessible aux personnes en situation de handicap avec notamment des passages assez larges, des rampes et des chambres d'urgence en rez-de-chaussée. Le GRETA note l'absence de politiques spécifiques pour réduire la vulnérabilité des personnes en situation de handicap à la traite des êtres humains. Les autorités ont reconnu ce manque comme un « terrain nouveau » et ont exprimé leur conscience de l'urgence de prendre des mesures.

---

[89] En vertu de l'article premier de la Convention sur les droits des personnes handicapées, « par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».
[90] Voir OSCE, *Invisible Victims: The Nexus between Disabilities and Trafficking in Human Beings*, mars 2022, page 16.
[91] CEDAW, Recommandation générale n° 38 (2020) sur la traite des femmes et des filles dans le contexte des migrations internationales, paragraphes 40 et 55.
[92] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2011/07/28/n3/jo#art_6
[93] https://mfsva.gouvernement.lu/fr/le-ministere/attributions/personnes-handicapees/pan.html
[94] https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/dossier/formation-gouvernement-2023/accord-coalition.pdf

92. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient renforcer la collecte de données, mener des recherches sur les vulnérabilités des personnes en situation de handicap à la traite des êtres humains et élaborer des mesures préventives spécifiquement destinées aux personnes en situation de handicap.

93. Le GRETA invite également les autorités luxembourgeoises à s'assurer que les campagnes d'information et de sensibilisation sur la traite des êtres humains soient accessibles aux personnes en situation de handicap. Cela implique, par exemple, la mise à disposition de contenus, telles que les brochures sur les droits des victimes, en formats adaptés.

vi. Personnes LGBTI

94. Le GRETA souligne que, de manière générale, les personnes LGBTI sont exposées à un risque accru de traite, notamment parce qu'elles sont souvent marginalisées dans la société et exclues de leur famille. Elles représentent ainsi des cibles idéales pour les trafiquant·es, qui recherchent des personnes peu protégées. Elles rencontrent aussi des difficultés pour accéder au marché du travail, car les opportunités d'emploi sont rares pour les personnes qui s'identifient en dehors de la conception binaire du genre. Elles ont ainsi davantage tendance à travailler dans l'économie informelle (y compris la prostitution), voire à accepter des offres d'emploi abusives. De plus, les personnes LGBTI sont souvent surreprésentées parmi les enfants en situation de rue, et peuvent être victimes de discrimination de la part des autorités et des services, ce qui fait qu'elles sont moins susceptibles de déposer plainte ou de demander de l'aide[95].

95. Aucune étude n'a été menée au Luxembourg sur la vulnérabilité à la traite en fonction de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Par ailleurs, selon les autorités, à ce jour, aucune situation de traite des êtres humains impliquant une exploitation fondée spécifiquement sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre n'a été identifiée au Luxembourg. Néanmoins, le GRETA a pu constater, dans les statistiques fournies par les autorités, une affaire datant de décembre 2024 qui fait état d'une victime présumée, transgenre, venue au Luxembourg afin de se faire opérer, avec promesse de logement. Les autorités ont informé le GRETA qu'elles n'avaient pas plus d'informations au sujet de cette affaire, qu'il s'agissait d'un cas anonyme envoyé par le service drop-in mais que la victime n'a pas souhaité parler à la police.

96. Le Luxembourg s'est doté en 2019 d'un plan d'action national pour la promotion des droits des personnes LGBTI, qui est structuré en huit chapitres thématiques: l'éducation, l'emploi et le travail, la santé, la famille, l'accueil et l'intégration, les discriminations, les crimes de haine et les discours de haine, l'égalité des droits des personnes transgenres et des personnes intersexes. Il n'y a pas de mention de la traite dans ce plan.

97. Le GRETA souligne toutefois que lors de ces échanges avec des membres de la société civile, le manque de collecte de données et de statistiques a été souligné et le risque qui en résulte de minimiser ou de sous-représenter une situation pourtant bien réelle. L'appartenance à la communauté LGBTI a été mentionné comme un facteur de vulnérabilité.

98. Tout en saluant l'engagement des autorités luxembourgeoises à protéger les droits des personnes LGBTI, le GRETA invite les autorités à mener des recherches sur les vulnérabilités des personnes LGBTI à la traite des êtres humains et à élaborer des mesures de prévention spécifiquement destinées à ce groupe, en étroite coopération avec les organisations de la société civile.

[95] Voir https://lac.iom.int/en/blogs/lgbtqi-victims-human-trafficking et https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/272968.pdf (en anglais).

2. Mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite

99. Le chapitre III de la Convention définit également un ensemble de mesures de protection et de promotion des droits des victimes. Il est avant tout primordial d'identifier correctement les victimes de la traite, car cette identification leur permet de bénéficier des autres mesures et droits prévus par la Convention. Conformément à l'article 10 de la Convention, les États parties veillent à ce que les autorités compétentes pour identifier les victimes de la traite disposent d'un personnel formé et qualifié pour procéder à l'identification, et à ce qu'elles collaborent au processus d'identification avec les organisations de soutien concernées. En outre, l'article 12 de la Convention énonce les mesures d'assistance que les États parties doivent proposer aux victimes de la traite. Le paragraphe 7 de cet article demande aux Parties de s'assurer que les services sont fournis en prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et les droits des enfants. Compte tenu de la pertinence de l'identification des victimes et de l'assistance aux victimes dans le cadre du thème principal du quatrième cycle d'évaluation de la Convention, cette partie du rapport examine l'application de ces deux dispositions. D'autres dispositions du chapitre III de la Convention, qui ont été examinées en détail par le GRETA au cours des cycles d'évaluation précédents, sont abordées dans le chapitre du rapport intitulé « Thèmes du suivi ».

a. Identification des victimes de la traite

100. Dans son troisième rapport d'évaluation, le GRETA a exhorté les autorités luxembourgeoises à intensifier leurs efforts pour identifier les victimes de la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation[96].

101. La procédure d'identification des victimes de la traite n'a pas changé depuis la dernière évaluation du GRETA. Elle figure dans la feuille de route de septembre 2017, un document confidentiel et réservé aux membres du Comité de suivi. Le rapporteur national indique, qu'au début de son mandat, il disposait d'un accès complet à la feuille de route, mais que cet accès n'est désormais plus assuré. Lors de sa troisième évaluation, le GRETA avait été informé que la feuille de route était en cours d'actualisation. Cette mise à jour n'a pas eu lieu. Selon les autorités, la feuille de route sera adaptée en fonction de l'évolution du futur projet de loi portant transposition de la directive révisée de l'UE contre la traite des êtres humains (directive 2024/1712/UE). Les autorités indiquent également qu'il est envisagé de la rendre accessible à toutes les parties prenantes.

102. Toute autorité ou personne peut détecter une victime, mais seule la police peut lui reconnaître le statut de victime. L'octroi d'un délai de rétablissement et de réflexion n'est, quant à lui, pas lié aux poursuites pénales. Si le parquet décide de ne pas poursuivre l'auteur présumé, la victime perd son statut. Le GRETA constate avec regret que ses recommandations visant à garantir que l'identification ne dépende pas des poursuites pénales et à adopter une approche multidisciplinaire pour l'identification des victimes n'ont toujours pas été mises en œuvre.

103. Lors de la visite du GRETA, la Police grand-ducale a exprimé la nécessité de réviser les indicateurs figurant dans la feuille de route, et a indiqué avoir eu des réunions avec la présidence du Comité de suivi afin de demander leur mise à jour pour les rendre clairs et précis et assurer leur harmonisation entre l'ensemble des entités concernées.

104. Si une personne vulnérable refuse de rencontrer la police, le service InfoTraite peut lui fournir une aide psychosociale pendant un mois pour établir un lien de confiance, et, à défaut de coopération, la police peut la reconnaître comme victime et demander un sursis à l'éloignement de 90 jours, période durant laquelle elle bénéficie d'un accompagnement sans contact avec la police, mais à l'issue de laquelle la rencontre physique et la coopération avec la police deviennent nécessaires pour obtenir un titre de séjour et continuer à recevoir l'assistance[97].

[96] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 171.
[97] Voie le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 163.

105. Le GRETA note avec satisfaction le rôle de plus en plus proactif de l'ITM dans la détection des victimes potentielles de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail. Cet engagement ressort clairement des rapports annuels 2023[98] et 2024[99] de l'ITM, qui comportent une section spécifique consacrée à la TEH et témoignent d'une augmentation des contrôles ciblés, de l'identification d'indices de traite et de victimes présumées, ainsi que de la transmission de procès-verbaux au Parquet. Le GRETA salue les efforts de l'ITM dans la détection de victimes.

106. Les autorités ont indiqué au GRETA ne pas disposer de statistiques concernant le nombre de victimes de TEH ayant été identifiées dans le cadre de la procédure de demande de protection internationale. Selon les autorités, le Département Réfugiés n'est pas systématiquement informé des suites données aux cas éventuellement signalés par le Service de police présent auprès de la Direction générale de l'Immigration à la section « Protection avancée » du Service de police judiciaire, laquelle est compétente pour l'identification des victimes de traite.

107. Le GRETA constate qu'aucune victime d'exploitation de la mendicité et d'exploitation pour la commission de crimes ou délits n'a été identifiée au cours de la période de référence et qu'à ce jour il n'y a eu aucune condamnation relative à l'exploitation pour la commission de crimes ou délits au Luxembourg. Le rapporteur national estime que l'absence apparente d'affaires liées à l'exploitation criminelle est surtout due à un manque de prise de conscience couplé aux difficultés d'enquêter et à l'absence d'une volonté de percevoir les auteurs et autrices d'infractions comme des victimes potentielles[100].

108. Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités luxembourgeoises à renforcer l'identification des victimes de la traite, et en particulier à :

- s'assurer que l'identification des victimes présumées ne dépend pas de l'engagement ou de la continuation des poursuites pénales ;
- actualiser et diffuser la feuille de route et les indicateurs y afférents et mettre en place un mécanisme national d'orientation formalisé, qui applique une approche multidisciplinaire pour l'identification des victimes en impliquant des acteurs pertinents autres que la police ;
- veiller à ce que l'ensemble des acteurs impliqués dans l'identification des victimes de la traite adoptent une approche proactive et renforcent leurs actions de terrain, afin d'identifier des victimes parmi les personnes particulièrement vulnérables à l'exploitation pour la commission de crimes ou délits ou à l'exploitation de la mendicité ainsi que celles demandant une protection internationale, notamment grâce à des actions de formation ciblées.

b. Assistance aux victimes

109. Dans ses rapports précédents, le GRETA a exhorté les autorités luxembourgeoises à ne pas conditionner l'assistance offerte aux victimes à l'engagement ou au déroulement de poursuites pénales. Le GRETA déplore qu'aucune modification n'ait été apportée à ce jour par le Luxembourg. La pratique montre qu'une victime n'obtient une prise en charge que si elle a été identifiée par la police et ce n'est qu'à ce moment-là qu'un délai de réflexion et l'accès à une prise en charge lui sont accordés. Dans leur réponse au questionnaire, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que cette question sera abordée dans le cadre des travaux de transposition de la directive révisée de l'UE contre la traite des êtres humains (directive 2024/1712/UE). Le GRETA souhaiterait être informé de toute évolution à cet égard.

[98] https://itm.public.lu/dam-assets/fr/publications/rapports-annuels/rapport-annuel-2023.pdf
[99] https://itm.public.lu/dam-assets/fr/publications/rapports-annuels/rapport-annuel-2024.pdf
[100] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2023-2024, page 113.

110. Dans son troisième rapport sur le Luxembourg, le GRETA a indiqué que les services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains, agréés par le ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes (MEGA), étaient le Service d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains (SAVTEH) de l'association Femmes en détresse et le Centre Ozanam – Traite des êtres humains (COTEH) de la Fondation Maison de la Porte Ouverte. Ces deux services ont regroupé leurs activités sous l'appellation « InfoTraite » en 2020[101]. En 2024, une nouvelle association agréée par le MEGA, « Hëllef um Terrain » (HUT), a été créée pour reprendre les activités nationales auparavant assurées par Caritas. L'association gère deux foyers pour des victimes de la traite des êtres humains. Au début de l'année 2025, HUT a rejoint InfoTraite pour le volet logement, à l'issue de discussions entamées avant la transition entre Caritas et HUT. Lors de la visite du GRETA, des échanges étaient en cours pour assurer la coordination entre les trois associations.

111. Les autorités ont indiqué qu'après identification, la victime a droit à une assistance intégrale assurée par le service InfoTraite. Cette assistance comprend notamment l'hébergement dans l'un des foyers du service, des aides matérielles et financières (allocation de démarrage puis allocation mensuelle), la délivrance pour les victimes ressortissant·es de pays tiers d'une attestation leur permettant de demeurer sur le territoire luxembourgeois, l'inscription à la commune pour l'obtention d'une adresse légale et la réception du courrier, l'affiliation au Centre commun de la sécurité sociale, l'accès à un·e avocat·e et à l'assistance judiciaire, l'ouverture d'un compte bancaire, l'accompagnement aux rendez-vous médicaux dans une optique de prévention santé, ainsi que des consultations régulières avec un·e assistant·e social·e et un·e psychologue. Elle inclut également une aide à l'insertion socio-professionnelle, telle que des cours de langue, des formations et un accompagnement dans la recherche d'emploi, avec inscription à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) lorsque cela est possible. Selon les autorités, le service InfoTraite accompagne les victimes dans l'ensemble des démarches nécessaires, tant sur le plan administratif que psychologique, dans le but de favoriser leur autonomie et leur réintégration optimale au sein de la société luxembourgeoise.

112. Le GRETA note avec satisfaction les mesures prises par les autorités en réponse à sa recommandation de fournir aux organisations coordonnant l'assistance et l'hébergement des victimes de la traite des ressources humaines et financières suffisantes pour garantir que leurs services soient disponibles à tout moment et qu'ils fournissent un nombre suffisant de places pour toutes les victimes ayant besoin d'un hébergement sécurisé. L'effectif d'InfoTraite a été augmenté en mars 2024 à 2,5 postes à temps plein dans le cadre d'un projet de fonds européen pour, selon les autorités, assurer une permanence téléphonique, renforcer l'accueil et la prise en charge notamment psychosociale des victimes et améliorer la coordination de l'assistance au niveau national et une communication ciblée[102]. Le GRETA comprend que les fonds actuellement alloués aux ONG d'InfoTraite permettent d'assurer le fonctionnement tel qu'il est organisé à ce stade et que les ONG ont par ailleurs la possibilité de solliciter, le cas échéant, des financements complémentaires auprès de MEGA. Le GRETA se félicite de l'instauration d'une permanence téléphonique d'InfoTraite exclusivement dédiée à la police, permettant au service d'être joignable 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. La police peut ainsi solliciter directement l'intervention d'InfoTraite en dehors des horaires d'ouverture des bureaux d'InfoTraite afin d'éviter que les victimes soient hébergées provisoirement dans un hôtel en attendant le lendemain. Les numéros de téléphone d'InfoTraite indiqués sur le site stoptraite.lu ne sont quant à eux accessibles qu'aux horaires d'ouverture de bureaux. Le GRETA souligne toutefois que la seule disponibilité téléphonique ne saurait se substituer à la nécessité d'un encadrement et d'une présence sur site assurés en continu, indispensables pour garantir une protection, une assistance et une prise en charge effectives des victimes particulièrement vulnérables, notamment celles présentant des troubles psychiques, et pour assurer leur sécurité ainsi que leur bien-être.

[101] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 15.
[102] Réponse à la question parlementaire n°400, page 6. https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0146/031/292315.pdf

113. En plus des trois structures d'hébergements citées dans le troisième rapport[103], une nouvelle structure a été créé en 2023 « la Maison New Step » gérée par COTEH et qui dispose de sept places ainsi que deux places d'urgences. Ces quatre structures étaient au moment de la visite presque complètes.

114. Selon les données communiquées par la police, 21 victimes ont reçu une assistance en 2022, 23 en 2023 et 17 en 2024, contre seulement 19 victimes sur l'ensemble de la période 2015-2020. Cependant, bien que le nombre de bénéficiaires d'une assistance ait globalement augmenté, cette progression reste inférieure à celle du nombre total de victimes identifiées en 2022 et 2023, dont l'augmentation a été plus marquée.

115. La délégation du GRETA a visité le Centre National pour Victimes de Violences (CNVV) qui a ouvert en avril 2025 marquant une avancée significative dans l'assistance aux victimes. Le CNVV fonctionne comme un « one-stop-shop », offrant un accueil et une prise en charge d'urgence pour les victimes majeures et mineures, sans ou avec rendez-vous, par téléphone, par mail ou en se présentant directement sur place. Après un premier entretien, une évaluation de la situation et des besoins est réalisée, et les victimes sont orientées vers les services existants au Luxembourg. Le centre, géré par la Croix-Rouge et composé d'une équipe de sept personnes au moment de la visite du GRETA, repose sur quatre piliers : soutien psychosocial, assistance médicale, intervention policière et dépôt de plainte, ainsi qu'information juridique. L'ouverture du CNVV a initialement été organisée en dehors des horaires de bureau habituels afin de garantir un accès aux victimes quand les autres services ne sont pas disponibles. Depuis le 1er mai 2026, le centre assure un fonctionnement continu, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, grâce à la présence d'assistant·e·s sociaux·ales, d'éducateur·rice·s, d'infirmier·ère·s et de psychologues.

116. Le CNVV permet aux victimes de toutes formes de violences de déposer une plainte directement sur place, dans des salles distinctes pour adultes et pour enfants, et la police est contactée rapidement pour intervenir. Cette organisation est rassurante pour les victimes et facilite l'accès à la justice. Néanmoins, le GRETA note que lorsqu'une plainte a déjà été déposée, la victime doit rencontrer le même officier de police, ce qui peut l'obliger à se rendre au commissariat si l'officier ne peut pas se déplacer au CNVV. Le centre entretient de bonnes relations avec la police judiciaire, et il est prévu qu'un comité regroupant des personnes issues du ministère de la Justice, du ministère de la Santé, de la police, du parquet, ainsi que du MEGA et du MENEJ, se réunisse plusieurs fois par an. Une première réunion du comité a eu lieu en septembre 2025. Entre la fin avril 2025 et fin septembre 2025, le CNVV a pris en charge 56 dossiers de personnes s'étant présentées au CNVV, représentant environ 80 victimes, dont 25 enfants. 70 personnes ont également contacté le CNVV via mail ou téléphone, dont un tiers d'homme. La majorité des cas concernait des violences domestiques, sans signalement jusqu'à présent de traite ou de mariage forcé. Le centre a été promu via des campagnes dans les transports publics et sur le site violence.org, et le personnel a suivi une formation intensive de deux semaines sur les différentes formes de violence, incluant une introduction à la traite des êtres humains.

117. Le CNVV a également une helpline nationale pour toutes les victimes de violences avec un numéro de téléphone unique (20 60 10 60) qui est disponible en continu. Par ailleurs, en collaboration avec le ministère de la Justice, l'assistance juridique gratuite est assurée par la mise en place de consultations juridiques hebdomadaires au sein du centre.

118. La loi sur l'assistance et la protection des victimes ne permet pas, en principe, au service InfoTraite de prendre en charge une victime de la traite exploitée à l'étranger. Toutefois, les autorités ont indiqué que des cas exceptionnels peuvent se présenter. Ceux-ci seront alors examinés par le comité restreint (voir paragraphe 19) afin de prendre une décision commune quant aux modalités et aux délais de la prise en charge de la personne par le service InfoTraite.

[103] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 177.

119. Lors de la visite, le GRETA a constaté que, alors que les membres de la famille de victimes de la traite originaires de pays tiers bénéficiaient auparavant du même titre de séjour que les victimes elles-mêmes, cette pratique aurait été modifiée depuis 2024 sans que les services d'assistance en aient été informés. Désormais, les membres de la famille se voient délivrer un autre type de titre (un « visa D » ou un report à l'éloignement[104]), ce qui aurait pour effet de compliquer l'accès au marché du travail et aux formations.

120. Réitérant les recommandations formulées dans ses précédents rapports, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités luxembourgeoises à veiller à ce que l'assistance offerte aux victimes de traite ne soit pas liée au fait que des poursuites pénales soient engagées ou en cours. Par ailleurs, le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à veiller à ce que toutes les victimes présumées et identifiées sur le territoire luxembourgeois puissent bénéficier d'un soutien et d'une assistance adéquats, en fonction de leurs besoins individuels, indépendamment du pays d'exploitation.

121. Le GRETA salue l'ouverture d'une nouvelle structure d'hébergement pour les victimes de traite et d'un centre national pour victimes de violences et invite les autorités luxembourgeoises à renforcer la formation sur la traite des êtres humains pour l'ensemble du personnel, et à garantir l'accès à des psychologues, avocat·es et des médecins spécialisés pour répondre aux besoins complexes des victimes de traite.

c. Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants

122. Dans son troisième rapport, le GRETA a exhorté les autorités luxembourgeoises à redoubler d'efforts pour améliorer l'identification des enfants victimes de la traite et l'assistance qui leur est fournie, notamment en mettant en place une procédure claire d'identification tenant compte des besoins particuliers des enfants, en sensibilisant et formant les professionnel·le·s, en renforçant le travail de terrain en particulier auprès des enfants des rues et enfants non accompagné·es, en modifiant la loi sur la protection de la jeunesse pour garantir une protection adéquate des enfants non accompagné·es, ainsi qu'en assurant que tous les enfants victimes de la traite bénéficient des mesures d'assistance prévues par la Convention, y compris un hébergement spécialisé et approprié[105].

123. La procédure d'identification et d'assistance pour un enfant victime de la traite demeure inchangée depuis le troisième rapport du GRETA. À l'instar de la période 2018–2021, aucun enfant n'a été formellement identifié comme victime de la traite durant la période 2022–2025. Entre 2019 et 2020, une enquête a été menée à Luxembourg concernant des enfants étrangers d'origine rom[106], impliqués notamment dans la mendicité ou la collecte de dons prétendument destinés à des œuvres caritatives, et dans l'exploitation de la crédulité de personnes âgées afin de leur soutirer des sommes importantes ou des bijoux. Après l'émission d'une décision d'enquête européenne pour identifier la famille des enfants interpellés, le dossier a été classé sans suite en mars 2023 faute d'avancées à cause de difficultés d'investigation. Selon la réponse au questionnaire du GRETA, les autorités considèrent que le phénomène a depuis disparu.

124. Des informations récentes font état de plusieurs interpellations d'enfants étrangers pour des faits de vol. À titre d'exemple, deux enfants ont été arrêtés à Luxembourg-Ville le 2 décembre 2025 pour un vol présumé de portefeuille[107], tandis que quatre autres enfants ont été interpellés le 4 décembre 2025 pour une tentative de vol dans une habitation[108]. Dans un des communiqués, le Parquet fait notamment référence à la présence de groupes organisés spécialisés dans ce type d'infractions et dans l'autre que

[104] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2023-2024, page 78.
[105] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 189, et le deuxième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 104.
[106] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 185.
[107] https://justice.public.lu/fr/actualites/2025/12/communique-parquet-luxembourg-placement-deux-mineurs.html
[108] https://justice.public.lu/fr/actualites/2025/12/communique-parquet-luxembourg-interpellation-quatre-mineurs.html

les enfants sont sans domicile fixe, ce qui pourrait suggérer de potentiels indicateurs de traite des êtres humains. Ces enfants sont placés dans un centre fermé et lorsque l'UNISEC à Dreiborn est complète, au Centre pénitentiaire de Luxembourg pour adultes[109]. Le GRETA réaffirme à cet égard que le placement d'un enfant dans un centre fermé, tel que l'UNISEC, équivaut dans la pratique à une détention, et rappelle l'article 37 (b) de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, aux termes duquel la détention d'un enfant doit être une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible[110].

125. Selon les autorités, toute situation impliquant un·e enfant est abordée prioritairement sous l'angle de sa vulnérabilité et de la possibilité qu'il ou elle soit victime. Les autorités ont également souligné que l'hypothèse d'une situation de traite est systématiquement évaluée indépendamment du comportement ou du degré de coopération de l'enfant. Toutefois, les autorités reconnaissent que l'évaluation de la situation est fréquemment rendue difficile par l'absence d'identités établies, des déclarations inconstantes concernant l'âge, ainsi qu'une coopération très limitée de la part des enfants, ce qui limiterait les possibilités de mise en place de mesures de protection durables. Elles indiquent également qu'un placement en structure éducative spécialisée fermée n'est envisagé par le juge de la jeunesse qu'en tout dernier ressort, quand toutes les mesures de protection se sont révélées inopérantes. Les informations communiquées par les autorités ne permettent pas au GRETA de conclure à l'existence d'une évaluation systématique des signes d'exploitation lorsque des enfants sont poursuivi pour ce type d'infractions. En d'autres termes, il ne ressort pas que la possibilité que les enfants poursuivis, notamment pour des faits de vol, aient pu être contraints à commettre ces infractions fasse l'objet d'une évaluation suffisante et systématique par les autorités judiciaires. Cette situation soulève de sérieuses interrogations quant à la mise en œuvre effective des obligations relatives à l'identification proactive des enfants victimes de la traite.

126. La version actuelle du projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs soulève des préoccupations en ce qu'elle permet, en cas de délit, à l'enfant de renoncer à l'assistance d'un·e avocat·e dès le premier interrogatoire. Une telle possibilité apparaît particulièrement problématique dans les situations d'exploitation dans des activités criminelles ou délictuelles, où la capacité de l'enfant à comprendre ses droits et à faire un choix libre et éclairé est fortement compromise. L'absence d'un·e avocat·e dès ce stade précoce entrave directement l'identification des situations de traite, alors même qu'une détection rapide est essentielle pour reconnaître l'enfant comme victime. À cet égard, la CCDH souligne la nécessité de garantir la présence obligatoire d'un·e avocat·e dès le début de la procédure, indépendamment de la nature de l'infraction, ainsi que l'importance d'un accompagnement assuré par des avocat·es spécialisé·es en droits de l'enfant, y compris dans le cadre des permanences. Dans la même logique, le GRETA insiste sur la nécessité d'une formation spécifique de ces avocat·es en matière de traite des êtres humains afin de permettre une identification précoce et effective des situations de traite des êtres humains, et notamment l'exploitation pour la commission de crimes ou délits.

127. Le GRETA salue le fait que la réforme en cours de la protection de la jeunesse clarifie explicitement que les aides offertes par l'ONE s'adressent à tout mineur se trouvant sur le territoire luxembourgeois[111].

128. Tel que mentionné aux paragraphes 115 et 116, le CNVV a été créé afin d'accueillir aussi bien les victimes adultes que les victimes mineures. Celles-ci peuvent y déposer plainte directement sur place, dans des salles distinctes. Le GRETA salue cette avancée positive. Dans la poursuite et le développement du projet du CNVV, il apparaît essentiel de continuer à accorder une attention particulière à l'adaptation de l'environnement et des modalités d'accueil aux besoins spécifiques des enfants, afin de garantir une prise en charge pleinement conforme à leur situation et à leur vulnérabilité. Le GRETA relève que la réforme de la protection de la jeunesse ne prévoit pas, à ce jour, la mise en place d'une structure distincte dédiée exclusivement à la prise en charge des enfants.

---

[109] https://justice.public.lu/fr/actualites/2025/12/communique-parquet-luxembourg-placement-deux-mineurs.html
https://justice.public.lu/fr/actualites/2025/12/communique-parquet-luxembourg-interpellation-quatre-mineurs.html

[110] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 185.

[111] Projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles.

129. Le GRETA exhorte à nouveau les autorités luxembourgeoises à intensifier leurs efforts visant à identifier les enfants victimes de la traite et à leur fournir une assistance adéquate, et en particulier à :

- introduire des procédures spécifiques concernant les enfants dans la feuille de route lors de son actualisation, auquel soient associés des spécialistes de l'enfance, qui tiennent compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui fassent de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale, et qui définissent le rôle à jouer et la procédure à suivre par l'ensemble des autorités et des professionnel·le·s qui peuvent être amenés à avoir des contacts directs avec des enfants victimes de la traite, y compris les ONG ;
- veiller à ce que les acteurs compétents renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite en accordant une attention particulière aux enfants qui pourraient être victimes d'exploitation pour la commission de crimes ou délits ou d'exploitation de la mendicité.

130. En outre, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient continuer à dispenser une formation continue et fournir des outils aux parties prenantes (police, procureur·es, avocat·e·s, autorités responsables de la protection internationale et des migrations, personnels des aéroports, prestataires de services, personnels éducatifs, autorités de protection de l'enfance, ONG, etc.) en ce qui concerne l'identification des enfants victimes de la traite.

3. Droit pénal matériel et droit procédural

131. La Convention énonce plusieurs obligations imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquant·es fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Étant donné que la mise en œuvre de ces dispositions de la Convention a été examinée dans le détail par le GRETA lors des cycles de suivi précédents, et compte tenu du thème du quatrième cycle, une attention particulière est portée à la notion d' « abus d'une situation de vulnérabilité » et à son application dans la jurisprudence. En outre, le GRETA a décidé d'examiner, dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation, l'application de l'article 19 de la Convention sur l'incrimination de l'utilisation des services d'une victime de la traite.

a. La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence

132. L'abus d'une situation de vulnérabilité fait partie intégrante de la définition de la traite des êtres humains en droit international et est un élément fondamental de toute conception de la traite.[112] C'est l'un des moyens par lesquels les actes de traite sont commis ; il correspond à toutes les formes de traite et à toutes les fins d'exploitation. Il y a abus d'une situation de vulnérabilité lorsque « la vulnérabilité personnelle, situationnelle ou circonstancielle d'un individu est utilisée intentionnellement ou autrement mise à profit pour recruter, transporter, transférer, héberger ou accueillir cet individu dans le but de l'exploiter, de sorte que celui-ci estime que le fait de se soumettre à la volonté de l'auteur de la traite est le seul choix véritable ou acceptable disponible, et que ce sentiment est raisonnable compte tenu de la situation de la victime[113]. »

---

[112] Voir ONUDC, Issue Paper *Abuse of a position of vulnerability and other "means" within the definition of trafficking in persons (Abus d'une situation de vulnérabilité et autres « moyens » dans la définition de traite des personnes)*, Organisation des Nations Unies, avril 2013, page 3.

[113] ONUDC, Note d'orientation sur « l'abus d'une situation de vulnérabilité » donnant lieu à la traite de personnes, notion mentionnée à l'article 3 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

133. Comme indiqué dans les rapports précédents du GRETA, la vulnérabilité ne fait pas partie de la définition de l'infraction de traite des êtres humains au Luxembourg (article 382-1, paragraphe 1, Code pénal), mais est prise en compte uniquement en tant que circonstance aggravante (article 382-2, paragraphe 1, point 2, Code pénal). L'infraction est punie de cinq à dix ans de réclusion et d'une amende de 50 000 à 100 000 euros lorsqu'elle a été commise en abusant de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve une personne, notamment 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'un handicap.

134. La simple existence d'une situation de vulnérabilité ne suffit pas, il faut démontrer que l'auteur en avait connaissance et a abusé de cette situation, sans que la manipulation soit nécessairement intentionnelle. La charge de la preuve incombe au ministère public, y compris celle de démontrer que l'auteur connaissait la vulnérabilité de la victime et en a abusé, cette connaissance étant généralement déduite des circonstances factuelles.

135. Les juges continuent d'avoir une interprétation stricte des conditions pour reconnaitre l'existence de cette circonstance aggravante, les juridictions de première instance n'ayant retenu cette circonstance aggravante qu'à cinq reprises depuis 2020 et la juridiction d'appel qu'à une seule reprise[114]. Les autorités soulignent que sur le plan jurisprudentiel, la circonstance aggravante de vulnérabilité est rarement retenue et estiment qu'en incluant cette condition parmi les conditions de l'infraction de la traite, il n'y aurait eu que très peu de condamnations.

136. Dans l'affaire d'exploitation par le travail jugée par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg le 13 novembre 2025 (mentionnée au paragraphe 64), le tribunal a retenu l'abus de vulnérabilité comme circonstance aggravante : les victimes, ne parlant pas une langue courante du pays, étant économiquement fragiles et ayant engagé des frais pour se rendre au Luxembourg, et pensaient dépendre du bon vouloir du prévenu pour leur titre de séjour. Le tribunal a également considéré le recours à la force et aux violences comme une autre circonstance aggravante.

137. Les autorités n'ont pas fourni d'informations précises permettant de déterminer si la notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » est abordée dans les formations à la justice pénale. Les éléments transmis se limitent à une description générale de la formation et de la spécialisation des magistrats, sans mention spécifique de cette notion. Aucun document de formation ou de recommandation sur cette notion n'a été communiqué.

138. Tout en réitérant l'importance fondamentale d'utiliser une définition de la traite qui fasse l'objet d'un consensus international, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient dispenser des formations aux enquêteurs et enquêtrices, magistrat·es et juges sur la manière dont la situation de vulnérabilité d'une victime peut exister ou survenir et sur l'instrumentalisation possible de cette situation dans le contexte de la traite.

b. Enquêtes, poursuites et sanctions

139. Dans son troisième rapport, le GRETA a exhorté les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures supplémentaires pour que les cas de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites efficaces aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, notamment en amendant le Code de procédure pénale afin de permettre à la police d'avoir recours dans les dossiers de traite des êtres humains à l'enquête sous pseudonyme par voie électronique. Par la loi du 7 août 2023[115], il y a eu une extension des enquêtes sous pseudonyme dans le cadre des procédures judiciaires à tous les crimes et délits punis par une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou

[114] Chiffres donnés en juin 2025 lors de la remise du questionnaire au GRETA et qui donc doivent être actualisés.
[115] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/08/07/a516/jo

supérieur à deux ans d'emprisonnement. Auparavant, cela était limité aux seules infractions contre la sûreté de l'Etat et les actes de terrorisme et de financement du terrorisme. Toutefois, dans leur réponse au questionnaire du GRETA, les autorités ont indiqué que les conditions requises pour mener une enquête sous pseudonyme par voie électronique sont difficiles à mettre en œuvre.

140. Selon les statistiques fournies par les autorités luxembourgeoises, le nombre d'enquêtes ouvertes pour des infractions de traite s'élevait à 8 en 2021, 8 en 2022, 8 en 2023, 10 en 2024, et 13 en 2025. Des poursuites pénales pour traite ont été engagées dans 3 affaires en 2021 (impliquant 6 prévenu·es et 7 victimes), 3 affaires en 2022 (impliquant 7 prévenu·es et 1 victime), 2 affaires en 2023 (impliquant 2 prévenu·es et 1 victime), 8 affaires en 2024 (impliquant 11 prévenu·es et 4 victimes), et 3 affaires en 2025 (impliquant 7 prévenu·es et 1 victime). Le nombre de personnes condamnées s'élevait à 0 en 2021, 3 en 2022, 3 en 2023, 6 en 2024 et 8 en 2025. Sur ces 20 condamnations, 11 personnes condamnées sont des hommes et 9 sont des femmes.

141. Les autorités ont informé le GRETA d'une affaire concernant deux prévenus ukrainiens accusés de proxénétisme et traite, avec environ 150 victimes ukrainiennes et russes, dans laquelle l'exploitation a eu lieu en 2020-2022. Le prononcé du jugement a été rendu le 7 mai 2026 et les deux prévenus ont été condamnés chacun à une peine d'emprisonnement de sept ans dont quatre avec sursis[116].

142. Au Luxembourg, les cas impliquant des enfants sont rarement qualifiés en tant que traite des êtres humains. Entre 2013 et 2025, une seule décision relative à la traite d'enfants a été rendue[117]. Cette situation peut s'expliquer par les choix de qualification pénale, les faits d'exploitation sexuelle d'enfants étant généralement poursuivis sur la base d'infractions spécifiques prévues par le Code pénal, qui entraînent des sanctions plus sévères et déclenchent des mesures de protection renforcées pour les victimes. En poursuivant sur cette base, il n'est pas possible de poursuivre en parallèle pour des faits de traite. Si cette approche vise à garantir une protection maximale de l'enfant, elle a pour effet de limiter la visibilité statistique des situations pouvant présenter des indicateurs de traite. Une collecte de données plus systématique sur ces situations, indépendamment de la qualification juridique retenue, permettrait de mieux appréhender l'ampleur du phénomène.

143. Les autorités ont fourni des copies des jugements et arrêts rendus au cours de la période 2021-2025. Il s'agit de 7 jugements de tribunal d'arrondissement, 2 arrêts de la Cour d'appel, et 1 arrêt de la Cour de cassation rendus dans 8 affaires dans lesquelles l'infraction de traite a été invoquée par le parquet ; 5 de ces affaires concernaient l'exploitation sexuelle et 3 concernaient l'exploitation par le travail (1 cas de servitude domestique et 2 cas d'exploitation dans un restaurant). Dans 2 affaires, les prévenus ont été acquittés.

144. Dans son troisième rapport, notant que les sanctions étaient toutes assorties d'un sursis, le GRETA a souligné que l'application presque systématique des circonstances atténuantes par les juges et les conditions exigeantes requises par les tribunaux luxembourgeois pour l'admission des circonstances aggravantes conduisent à l'imposition de peines extrêmement clémentes[118]. Le constat reste le même : toutes les peines de prison prononcées en matière de TEH dans les jugements susmentionnés ont été assorties d'un sursis et ont varié entre 6 mois et 4 ans.

145. L'accord de coalition 2023-2028 précise que « [p]our les infractions graves comme par exemple l'abus sexuel, les maltraitances ou les violences aux enfants, le Gouvernement introduira une législation en vertu de laquelle l'octroi d'un sursis devra être dûment motivé[119]. Le GRETA a été informé que le projet de loi n° 8486 vise à modifier l'article 195-1 du Code de procédure pénale afin de mettre fin à l'automaticité de fait du sursis, apparue depuis la loi du 20 juillet 2018. Cette dernière impose une motivation spéciale pour toute peine d'emprisonnement ferme, sauf en cas de récidive. Les juridictions,

[116] La décision n'est pas encore définitive.
[117] TA Diekirch, 24 avril 2014, n°249/2014
[118] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 92.
[119] Page 109 de l'accord de coalition 2023-2028.

rencontrant des difficultés à motiver de manière approfondie une peine ferme, ont ainsi eu tendance à considérer le sursis par défaut. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'en exigeant une motivation spéciale uniquement lorsque la peine ferme est inférieure à deux ans, le projet rétablit la capacité des juges à prononcer des peines d'emprisonnement effectives lorsque la gravité des faits le requiert, ce qui est particulièrement essentiel dans la lutte contre la traite des êtres humains. Constatant que les peines sont très souvent inférieures à deux ans de prison, l'impact de cette réforme restera limité.

146. Il convient également de mentionner le jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 13 novembre 2025[120] dans l'affaire d'exploitation par le travail mentionnée aux paragraphes 64 et 136. Le tribunal a condamné le premier prévenu à 8 ans de réclusion et 50 000 euros d'amende, assortis d'un sursis partiel de quatre ans, soit une peine plus sévère que celle des autres jugements précités[121]. En revanche, pour l'autre prévenue, il a été établi qu'elle subissait elle-même ses violences et ne participait pas volontairement aux infractions, entraînant son acquittement.

147. Selon les autorités, au sein du SPJ, des formations continues ont été dispensées aux enquêteurs et enquêtrices dans le domaine de la protection des victimes et des enquêtes en matière de traite des êtres humains. L'une d'entre elles s'est notamment tenue en mai 2025 et a réuni une vingtaine de participants ; elle a été assurée par des membres du Comité de suivi de la lutte contre la traite. Les autorités soulignent également les autres possibilités de formation continue au niveau national, notamment via l'INAP et l'école de police, mais également à l'étranger, via CEPOL, EMPACT, ou l' Office fédéral de la police criminelle d'Allemagne (BKA).

148. Les autorités soulignent que la traite des êtres humains, le proxénétisme et les infractions au droit du travail relèvent de spécialités confiées à des magistrat·es spécialisé·es et expérimenté·es. Au parquet de Luxembourg, six magistrat·es traitent des affaires de proxénétisme et de traite, et deux se consacrent aux infractions au Code du travail et à la traite. Selon les autorités, le nombre limité de magistrat·es spécialisé·es favorise l'uniformité de leurs connaissances et pratiques. L'ensemble des magistrat·es bénéficie d'une formation initiale à l'École nationale de la magistrature (ENM), puis au cours de leur stage comme attaché de justice au Luxembourg. Les magistrat·es en charge des affaires spécialisées suivent en outre des formations complémentaires. Concernant la traite des êtres humains, 5 magistrat·es ont été formés en 2021, 10 en 2022, 4 en 2023 et 3 en 2024 à l'ENM et à l'Europäische Rechtsakademie.

149. Les représentant·es de la société civile rencontré·es lors de la visite du GRETA ont fait part de leurs préoccupations quant à la longueur des procédures. Le parquet a indiqué que les délais observés ne se distinguent pas de ceux constatés dans d'autres types de dossiers et a souligné que la procédure accorde une protection élevée aux droits de la défense. Il relève par ailleurs que certaines demandes procédurales, telles que les reports d'audience ou les exigences de traduction, peuvent avoir un impact sur la durée globale des procédures, phénomène qui ne se limite pas aux affaires de traite. Le parquet a souligné la difficulté de chiffrer précisément les délais propres aux dossiers de traite.

150. Le GRETA a été informé que la Chambre des Députés a adopté un plan de recrutement pluriannuel dans la magistrature par le biais d'une loi, visant à renforcer significativement le nombre de magistrats et de désengorger les cours et tribunaux. Selon la Chambre des Députés cette mesure devrait permettre de renvoyer plus facilement des affaires portant sur la traite des êtres humains devant une juridiction de jugement. Ainsi, il est prévu de créer 94 postes de magistrats et 20 postes d'attachés de justice pour les périodes judiciaires de 2024/2025 à 2026/2027.

[120] TA Luxembourg, 13 novembre 2025, Jugt n° LCRI-99/2025

[121] Un appel a été interjeté contre cette décision et l'affaire est citée à l'audience du 20 avril 2026 de la Cour d'Appel.

151. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite, et notamment :

- renforcer les enquêtes proactives en matière de traite des êtres humains afin d'accroître le nombre d'affaires détectées indépendamment des plaintes déposées par les victimes ;
- garantir que les sanctions prononcées pour la traite des êtres humains soient effectives, proportionnées et dissuasives, notamment en limitant le recours quasi systématique au sursis et aux circonstances atténuantes, et en recourant, lorsque la gravité des faits le justifie, à des peines d'emprisonnement effectives.

152. En outre, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient poursuivre et renforcer la spécialisation ainsi que la formation initiale et continue des enquêteur·rices, procureur·es et juges en matière de traite des êtres humains, et veiller à ce que l'augmentation prévue du nombre de magistrat·es contribue effectivement à améliorer le traitement des affaires de traite, tant en termes de capacités que de délais, y compris par une formation adaptée.

c. Protection contre les intimidations pendant les procédures pénales

153. Le Luxembourg ne dispose pas d'un programme de protection des témoins. Lors de sa visite, le GRETA a été informé que cette lacune avait été reconnue par le ministère de la Justice ainsi que par le ministère des Affaires intérieures, qu'un groupe de travail a été créé afin d'examiner la question, et que des délégations luxembourgeoises ont également effectué des visites auprès d'unités à l'étranger pour s'inspirer de leurs pratiques. Le GRETA a pris note qu'une analyse de la mise en œuvre du programme de protection dans les pays limitrophes du Luxembourg a été entreprise, ainsi qu'un échange avec les autorités belges à ce sujet.[122] Au moment de la visite, un projet de loi était en cours d'élaboration et devait prochainement être déposé. Le GRETA souhaiterait être tenu informé de l'évolution de ce projet de loi.

154. Le projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale a été déposé[123]. D'après le gouvernement, ce projet de loi, qui fait partie intégrante de la réforme du système actuel de protection de la jeunesse, renforcera les droits et garanties procédurales de mineurs victimes ou témoins d'infractions, notamment par le biais de mesures de nature à garantir une protection et un suivi adéquats du mineur[124].

155. Dans son troisième rapport, le GRETA a salué l'introduction, dans le CPP (articles 553-557), de la possibilité de recourir à des moyens de télécommunication devant les juridictions de fond pour la prise de dépositions et l'audition des témoins. Cependant, le GRETA a exprimé sa profonde préoccupation face à des informations selon lesquelles l'audition des victimes adultes de traite, y compris les plus vulnérables, continue à se faire systématiquement dans la salle d'audience et en présence de celles et ceux qui les ont exploité·es. Dans ce rapport, le GRETA a exhorté les autorités luxembourgeoises à tirer pleinement parti des mesures disponibles visant à protéger les victimes et les témoins de la traite contre les intimidations ou un nouveau traumatisme au cours de l'enquête et pendant et après la procédure judiciaire, notamment en utilisant la vidéoconférence et d'autres moyens adaptés pour éviter l'audition contradictoire en face à face des victimes et des trafiquant·es.

---

[122] Réponse à la question parlementaire n°439 du 7 mars 2024
[123] https://www.chd.lu/fr/dossier/7992
[124] Communiqué, 20.05.2025, 'Présentation des amendements relatifs à la protection de la jeunesse, au droit pénal des mineurs et à la protection des victimes et témoins mineurs'

156. La loi du 29 juillet 2023 portant modification des articles 38 et 46 du CPP a créé la possibilité pour un officier ou agent de police judiciaire d'effectuer l'audition des témoins par des moyens de télécommunication audiovisuelle ou par audioconférence dans le cadre de l'enquête de flagrance ou de l'enquête préliminaire[125]. Selon les autorités, cette possibilité n'a pas encore été utilisée dans le cadre d'affaires de traite des êtres humains, en raison de la taille du territoire national et de l'acceptation des témoins de se déplacer pour être entendus dans les locaux de la police, ou d'accepter d'être auditionnés sur place.

157. Dans leur réponse au questionnaire du GRETA, les autorités ont indiqué que, afin d'éviter que les victimes ne soient confrontées aux auteurs des infractions de traite, de limiter leur souffrance psychologique et de protéger leur intimité, il est systématiquement recouru à la vidéo-audition des victimes dans des locaux adaptés, par des officiers de police judiciaire spécialisés, tel qu'il est prévu aux articles 48-1 et 79-1 CPP. Les autorités ont également expliqué qu'afin d'éviter la "revictimisation", l'enregistrement sonore et visuel de cette audition est reproduit à l'audience, et qu'une nouvelle audition du témoin concerné n'a lieu que sur décision expresse du tribunal, conformément à l'article 158-1 (3) CPP. Toujours selon les autorités, dans les rares cas où la victime doit être exceptionnellement citée comme témoin lors d'une audience, l'audition par des moyens de télécommunication audiovisuelle est utilisée, afin de la préserver de la présence physique de l'auteur et de limiter son exposition, en application des articles 553 à 557 CPP. Le tribunal est seul compétent pour décider du recours à ce procédé et cette décision n'est susceptible d'aucun recours. Les autorités ont en outre précisé que différentes salles de la Cité judiciaire de Luxembourg et du palais de justice de Diekirch sont équipées de systèmes de vidéoconférence permettant l'audition de victimes, de témoins ou même de prévenus. Enfin, elles ont ajouté que le tribunal peut décider que les débats ou l'audition d'un témoin se tiennent à huis clos afin de garantir la sérénité des échanges, conformément à l'article 190 (2) CPP. Toutefois, lors de l'audience observée par la délégation du GRETA (voir paragraphe 8), les victimes ont été entendues en salle d'audience et en présence des prévenus, ce qui semble contredire les informations fournies. La délégation du GRETA a été informée que les victimes avaient accepté cette modalité et y avaient été préparées psychologiquement.

158. Les victimes bénéficient d'une appréciation individuelle par le Service d'aide aux victimes (SAV) pour déterminer la nécessité d'un accompagnement spécifique afin de prévenir la victimisation secondaire (article 3-7, point 12 du CPP). Elles sont informées de ce dispositif dès le dépôt de plainte, notamment via les fiches Infodroit, et peuvent bénéficier du soutien du SAV dès le début de la procédure. Le GRETA a été informé par la police que depuis 2025, les victimes sont mises en contact avec le SAV dès la phase d'identification, afin de renforcer leur confiance dans le service. La section « Protection avancée » de la police organise, par ailleurs, des réunions régulières avec le SAV pour coordonner l'accompagnement des victimes. Placée sous la tutelle du Parquet général, l'équipe du SAV de six personnes, principalement des psychologues ou thérapeutes, collabore étroitement avec les parquetiers, et accueille toutes les victimes, leurs familles et les témoins susceptibles d'être affectés qui le souhaitent, pour s'assurer que leurs besoins particuliers soient pris en compte. Le SAV prépare les victimes aux démarches judiciaires en montrant des photos du tribunal par exemple et en pouvant les accompagner à un procès similaire. Le SAV peut également être présent lors du procès si la victime le souhaite. Selon le SAV, les victimes de traite représentent une minorité des accompagnements : environ une à deux personnes par an.

159. Le GRETA salue l'intention de légiférer sur la protection des témoins ainsi que sur les droits des enfants victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale. Il invite les autorités luxembourgeoises à finaliser et adopter dans les meilleurs délais ces mesures afin de garantir une protection effective et appropriée des victimes, des témoins, de leurs familles, ainsi que de toute personne collaborant avec les autorités judiciaires, face aux représailles ou intimidations, notamment durant les enquêtes et les poursuites.

[125] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/07/29/a517/jo

160. De plus, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles visant à protéger les victimes et les témoins de la traite contre les intimidations ou un nouveau traumatisme au cours de l'enquête et pendant et après la procédure judiciaire, notamment en utilisant la vidéoconférence et d'autres moyens adaptés pour éviter l'audition contradictoire en face à face des victimes et des trafiquant·es.

d. Incrimination de l'utilisation des services d'une victime

161. Tel qu'il a été indiqué dans le deuxième et le troisième rapport du GRETA,[126] la loi du 28 février 2018 a introduit dans le CP l'incrimination du fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations de nature sexuelle de la part d'une personne mineure (article 382-6) ou d'une personne qui 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 (article 382-7).

162. Aucune jurisprudence n'est disponible. Dans leur réponse au questionnaire du GRETA, les autorités ont indiqué que ces textes sont difficiles à appliquer indiquant que le Parquet, chargé de la preuve, doit d'abord démontrer, hors de tout doute, l'existence de la traite des êtres humains. Dans ce cas, une condamnation définitive de l'auteur de la traite est généralement nécessaire avant de pouvoir engager, plusieurs années plus tard du fait de la durée de procédures, des poursuites contre la personne utilisant les services d'une victime. Les autorités luxembourgeoises ont également mentionné que dans un milieu marqué par l'omerta, les déclarations des clients sont souvent cruciales pour enquêter et poursuivre les auteurs de traite, et que leur témoignage empêche toute action publique à leur encontre (article 382-8 CP).

163. Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient envisager de conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une victime de quelque forme que ce soit de traite des êtres humains, en sachant que la personne concernée est victime de la traite des êtres humains, conformément à l'article 19 de la Convention. Les autorités devraient veiller à ce que les professionnel·le·s concerné·e·s reçoivent une formation appropriée afin d'appliquer effectivement cette incrimination dans la pratique.

[126] Voir le deuxième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 154, et le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 158.

IV. Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

164. Les pays évalués par le GRETA ont fait état d'une utilisation accrue des TIC pour le recrutement et le contrôle des victimes de la traite. Aussi, en 2022, le GRETA a effectué une étude visant à évaluer la mesure dans laquelle les technologies influent sur la traite et à examiner les difficultés opérationnelles et juridiques auxquelles les États font face en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en ligne ou facilitée par les TIC[127]. Cette étude souligne entre autres que le rôle des technologies est particulièrement important dans le recrutement et l'exploitation des victimes, notamment aux fins du contrôle de celles-ci à chacune des étapes du processus de la traite. Elle met aussi en évidence un certain nombre de difficultés qui se posent en matière de détection, d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de traite en raison du volume important d'activités en ligne et du volume tout aussi important de preuves numériques qui en découle, de l'utilisation de communications cryptées, de surnoms et de pseudonymes, et du long processus d'obtention de preuves auprès d'entreprises privées et/ou d'autres juridictions. Parallèlement, les acteurs de la lutte contre la traite ont recours aux innovations technologiques pour prévenir ce phénomène, protéger les victimes et poursuivre les trafiquant·es. Par conséquent, il est essentiel d'investir dans le capital humain et dans les outils technologiques afin de tirer parti du potentiel que présentent les TIC pour lutter efficacement contre la traite.

165. Tel que mentionné au paragraphe 13, les autorités observent une transition des pratiques d'exploitation sexuelle vers des logements loués pour une courte durée via des sites web et d'applications spécialisées. Les autorités ont également souligné le risque d'émergence de nouveaux types de violences ou d'abus facilitée par les outils numériques avec le développement du travail sur les plateformes, affectant particulièrement les personnes en situation irrégulière.

166. Concernant la sensibilisation à la traite des êtres humains et aux risques liés au numérique chez les enfants, les autorités ont indiqué que la protection des enfants est une priorité absolue et ont mentionné plusieurs initiatives. Dans l'enseignement secondaire, un cours obligatoire de « Sciences numériques » intègre la prévention des comportements à risque et le développement de l'esprit critique face aux contenus en ligne. De plus, un plan d'action « sécher.digital » vise à promouvoir une culture numérique équilibrée et responsable dans les écoles[128], mais la traite des êtres humains n'y est pas explicitement abordée.

167. Dans son rapport annuel 2024, l'OKAJU a indiqué que les spécialistes qu'elle a consultés « ont affirmé sans équivoque que bien qu'il y ait des mesures législatives et préventives (sensibilisation, etc.) en place pour la protection des enfants en milieu numérique sur le territoire luxembourgeois, les enfants ne sont pas suffisamment protégés » [129].

168. Le programme national BEE SECURE a pour objectif de renforcer les compétences numériques des enfants et des jeunes, notamment par des formations et ateliers dans les écoles et à destination du personnel éducatif et des parents. Selon les autorités, il couvre des thématiques telles que la sécurité en ligne, l'identité numérique, le cyberharcèlement, la protection de la vie privée, ainsi que la prévention du grooming, de la sextorsion et de la traite des êtres humains. BEE SECURE met également à disposition des ressources pédagogiques et des services, dont la BEE SECURE Helpline, pour un soutien confidentiel, et la BEE SECURE Stopline, plateforme de signalement anonyme de contenus illégaux en ligne, dont certains signalements peuvent permettre d'identifier des situations de traite et être transmis aux autorités compétentes. Un rapport annuel, le BEE SECURE Radar, est publié sur la base d'une veille continue des usages des TIC et des risques associés. Le GRETA salue ces importantes initiatives. Cependant, les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer dans quelle mesure la lutte contre la traite des êtres

[127] Paolo Campana, La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies, Conseil de l'Europe https://rm.coe.int/la-traite-des-etres-humains-en-ligne-et-facilitee-par-les-technologies/1680a73e46, publiée en avril 2022.
[128] https://secher.digital/fr/plan-daction/
[129] https://www.okaju.lu/2024/rapport-annuel-2024/

humains est effectivement intégrée dans les actions menées. Le site web BEE Secure[130] devrait être modifié afin de mentionner explicitement la traite des êtres humains comme l'un des principaux risques facilités par les TIC.

169. Le GRETA n'a pas reçu d'informations indiquant si des formations sont dispensées à la police, aux procureur·es et aux juges spécifiquement en matière de traite facilitée par les TIC. Toutefois, le GRETA note que les magistrat·es reçoivent au cours de leur formation une initiation aux problématiques des nouvelles technologies et les moyens procéduraux à leur disposition pour sauvegarder et saisir les données en vue de l'enquête ou de l'instruction des données. Par ailleurs, le Parquet de Luxembourg compte trois magistrat·es spécialisé·es en cybercriminalité, bénéficiant de formations spécifiques pour traiter les dossiers les plus complexes et fournir un appui aux collègues selon les besoins. Par ailleurs, chaque département du Parquet de Luxembourg intègre dans son équipe un·e magistrat·e spécialisé·e en cybercriminalité.

170. Le Luxembourg est Partie à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (Convention de Budapest) et a signé, mais pas encore ratifié, son deuxième Protocole additionnel relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques. En ce qui concerne l'application de ses dispositions, le GRETA a été informé que le Parquet de Luxembourg bénéficie d'une collaboration directe avec le registre national du domaine *.lu* et un registrar local pour obtenir rapidement des informations sur les noms de domaine et saisir ceux liés à des infractions. Il peut également requérir des informations auprès de prestataires de services en ligne étrangers, y compris en urgence, et utiliser la vidéoconférence pour les auditions et audiences. Lorsque des contenus illicites sont situés sur le territoire national, le Parquet peut les saisir et en ordonner l'effacement.

171. Le recours aux interceptions de communications et à l'exploitation des téléphones et des sites internet comme moyens de preuve est courant dans les affaires de TEH au Luxembourg, en particulier en matière d'exploitation sexuelle. Depuis 2013, les juridictions luxembourgeoises tiennent compte de l'utilisation des technologies pour établir l'existence d'un contrôle sur les victimes, notamment par le biais d'appels téléphoniques répétés[131]. Elles ont également retenu la responsabilité pénale de personnes impliquées dans la gestion des appels des clients et la publication d'annonces en ligne, constitutives d'actes de proxénétisme ou de traite des êtres humains[132].

172. Comme indiqué aux paragraphes 14 et 139, la loi du 7 août 2023 a étendu les enquêtes sous pseudonyme dans le cadre des procédures judiciaires et inclus désormais cette possibilité pour les affaires de traite des êtres humains[133]. Toutefois, dans leur réponse au questionnaire, les autorités ont indiqué que les conditions requises pour mener une enquête sous pseudonyme par voie électronique sont difficiles à mettre en œuvre.

173. Selon les autorités, les moyens actuels de la procédure pénale ne permettent pas de rechercher et d'enquêter efficacement, dès que les réseaux utilisent les communications sécurisées par internet. Les techniques de la sonorisation et de l'infiltration informatique sont actuellement restreintes aux infractions terroristes et aux crimes contre la sûreté de l'Etat. Le projet de loi n°8515 a été adopté par la Chambre des Députés le 4 décembre 2025 et modifie l'article 88-2, paragraphe 2, du CPP, élargissant le champ d'application des mesures de sonorisation et de la fixation d'images des lieux et véhicules ainsi que de captation des données informatiques, notamment à la traite des êtres humains[134]. L'exposé des motifs du projet de loi affirme que la sonorisation et la captation informatique sont des outils indispensables pour détecter, enquêter et réprimer la traite des êtres humains tout en protégeant les victimes et en démantelant les réseaux responsables[135].

---

[130] https://www.bee-secure.lu/fr/
[131] TA Lux., 7 novembre 2013, n° 2897/2013 et TA Lux., 8 mai 2014, n° 1237/2014.
[132] TA Diekirch, 25 octobre 2018, n° 533/2018 et TA Diekirch, 13 août 2020, n° 357/2020.
[133] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/08/07/a516/jo
[134] https://www.chd.lu/fr/dossier/8515
[135] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8515/20250515_Dep%C3%B4t.pdf

174. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que la phase initiale de recrutement, transport et transfert échappe souvent à la détection des enquêteurs, notamment parce que les victimes proviennent majoritairement de pays tiers où elles sont recrutées. Dans ce contexte, la capacité d'identification repose essentiellement sur la détection de victimes déjà exploitées. Selon les autorités, les outils existants, tels que le *Webcrawler* qui est utilisé depuis peu, permettent d'identifier des annonces suspectes de proxénétisme mais restent centrés sur une approche réactive plutôt que préventive. Les autorités indiquent que le *Webcrawler* permet toutefois d'identifier certaines annonces en ligne suspectes dans le domaine de l'exploitation sexuelle, grâce à un filtrage algorithmique, mais soulignent qu'en l'absence d'outils plus complets ou de cadres juridiques adaptés pour la surveillance proactive de contenus en ligne, les marges d'action restent réduites. Les autorités soulignent néanmoins que l'outil *Webcrawler* pourrait à terme évoluer vers une solution de surveillance ciblée des réseaux sociaux, des plateformes de messagerie ou de contenus privés, permettant ainsi de détecter des fausses offres d'emploi ou d'autres formes de manipulation. La police a indiqué ne pas avoir de logiciel spécifique pour détecter des formes d'exploitation autre que l'exploitation sexuelle.

175. Le GRETA note que la coopération entre les forces de l'ordre et le secteur privé visant à prévenir et à identifier des cas de TEH demeure limitée. Il constate également l'absence de partenariats structurés entre la police, d'une part, et les plateformes de logement ainsi que les entreprises du numérique, d'autre part, alors même que ces acteurs peuvent être utilisés pour le recrutement ou l'exploitation des victimes.

176. Tout en saluant les changements législatifs permettant l'utilisation d'outils technologiques afin de tirer parti du potentiel que présentent les TIC pour lutter contre la traite et les mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour promouvoir la sécurité des enfants en ligne, le GRETA considère que les autorités devraient renforcer la coopération avec les entreprises des TIC et continuer d'investir dans le renforcement des capacités et les outils numériques nécessaires à des enquêtes proactives, et en particulier :

- utiliser des outils spécialisés d'investigation numérique pour les réseaux sociaux et les applications cryptées, accompagnés d'une formation en investigation numérique pour les enquêteurs et enquêtrices et les procureur·es ;
- mettre en place des protocoles pour une acquisition plus rapide des données provenant des plateformes d'hébergement privées et des entreprises numériques ;
- dispenser des formations spécifiques pour les enquêteurs et enquêtrices sur le traitement des preuves numériques dans les affaires de traite des êtres humains.

177. En outre, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à ratifier le deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques.

V. Thèmes du suivi propres au Luxembourg

1. Collecte de données et recherches

178. Dans son deuxième rapport, le GRETA a considéré que les autorités luxembourgeoises devaient poursuivre leurs efforts afin de développer et gérer un système statistique complet et cohérent sur la traite, en rassemblant des données statistiques fiables concernant les victimes auprès de tous les acteurs principaux. Dans son troisième rapport, tout en reconnaissant certains progrès, le GRETA a renouvelé cette recommandation en soulignant la nécessité d'améliorer la collecte des données afin d'éviter les divergences entre sources et de permettre le suivi d'une affaire depuis la plainte jusqu'à la décision judiciaire. Il préconisait à cet effet le développement d'un logiciel dédié, garantissant la protection des données personnelles. Par ailleurs, le rapporteur national recommande dans chacun de ses rapports, un système de collecte de données qui remplacerait le tableau Excel actuellement utilisé.

179. Le GRETA note que la collecte de statistiques sur la traite des êtres humains par la police est globalement satisfaisante, et se félicite du recueil systématique de données par l'ITM, désormais intégrées aux statistiques policières. Ces statistiques incluent également désormais des victimes qui ont contacté le service InfoTraite mais qui ont souhaité rester anonymes. Dans le 4e rapport de la CCDH, il est mentionné qu'il devient de plus en plus difficile pour le rapporteur d'établir des statistiques relatives aux poursuites par le parquet et aux condamnations et exhorte le gouvernement et le parlement de prendre les mesures nécessaires afin de permettre à tous les acteurs de collecter des données désagrégées et fiables. La CCDH estime que les autorités judiciaires n'ont pas d'outil pour collecter des données statistiques fiables, et la CCDH doit essayer de voir pas elle-même combien d'affaires ont été classées, renvoyées. La CCDH a réitéré ces constats dans son 5e rapport en précisant que contrairement à l'article 11 de la loi modifiée du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de traite, les données recueillies au niveau du Parquet, ne sont pas suffisamment désagrégées, rendant toute tentative d'évaluation de ces données impossibles[136].

180. Tel qu'indiqué au paragraphe 106, les autorités ne disposent pas de statistiques concernant le nombre de victimes de TEH ayant été identifiées dans le cadre de la procédure de demande de protection internationale. Dans son rapport 2023-2024, le rapporteur national regrette que la Direction générale de l'immigration n'établisse pas de statistiques permettant d'avoir une trace des détections des vulnérabilités en général, y compris la TEH, ou de faire une comparaison avec les statistiques officielles de la police judiciaire[137].

181. Dans son troisième rapport sur le Luxembourg, le GRETA a exhorté les autorités luxembourgeoises à mener et soutenir la recherche sur la traite des êtres humains et les différents types d'exploitation, notamment l'exploitation par le travail (en particulier dans les secteurs du bâtiment, de la restauration et du travail domestique) et la traite des enfants, y compris des enfants des rues. Le GRETA demeure inquiet face au manque important de données et de recherches sur la TEH, notamment chez les enfants.

182. Concernant les recherches menées sur la traite des êtres humains au Luxembourg, il convient de mentionner le projet PROTEX « PROTect against EXploitation: exploitative offences versus legitimate work in a digitalised labour market » qui vise à élaborer une définition juridique de «l'exploitation » adaptée aux transformations rapides et à la numérisation du marché du travail. En clarifiant cette notion, le projet cherche à améliorer l'identification et la protection des victimes d'exploitation, là où le droit du travail actuel montre ses limites, et à orienter la réponse face aux formes d'exploitation dans les nouveaux contextes de travail digitalisé. Lancé le 1er février 2025 pour 36 mois, il est financé par Horizon Europe (actions Marie Skłodowska-Curie)[138]. Le GRETA se félicite du soutien actif apporté par les autorités luxembourgeoises à ces travaux de recherche menés par l'Université du Luxembourg, faisant suite aux

[136] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2023-2024, page 67.
[137] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2023-2024, page 108.
[138] https://www.uni.lu/research-en/research-projects/protex/

demandes répétées du GRETA en vue de la réalisation d'études spécifiques sur la TEH au Luxembourg. Le GRETA souligne l'importance d'assurer la continuité de ces travaux, notamment en garantissant leur financement. Dans ses échanges avec le GRETA, le Comité de suivi a indiqué ne pas avoir sollicité de financement pour des études de recherche sur la TEH à ce jour, tout en reconnaissant qu'il s'agit assurément d'une démarche que le comité devrait entreprendre à l'avenir.

183. Le GRETA regrette qu'aucune étude d'impact n'ait été réalisée, ni avant ni après la mise en œuvre des mesures interdisant la mendicité par la ville de Luxembourg (voir paragraphe 202), afin d'en évaluer les effets sur les populations les plus vulnérables, notamment les victimes de la traite, les enfants exploités dans la mendicité, les personnes sans abri et les personnes sollicitant une protection internationale en attente d'un hébergement.

184. Constatant que la traite des êtres humains au Luxembourg demeure insuffisamment étudiée, en particulier en ce qui concerne les groupes vulnérables, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient assurer la poursuite des travaux de recherche existants et intensifier leurs efforts afin de renforcer la base de connaissances disponible. Un tel approfondissement permettrait de soutenir l'élaboration de politiques et de décisions fondées sur des données probantes.

185. Tout en saluant les efforts déployés pour améliorer le système de collecte de données sur les victimes de la traite par la Police, le GRETA invite les autorités à développer et à mettre en œuvre un outil informatique plus adapté qui faciliterait la gestion et l'analyse de données statistiques et qui remplacerait le tableur actuellement en usage.

2. Indemnisation

186. Dans son troisième rapport d'évaluation, le GRETA a exhorté les autorités luxembourgeoises à faire des efforts supplémentaires pour garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation.

187. Les copies des décisions judiciaires transmises par les autorités montrent qu'une seule indemnisation a été accordée entre 2021 et 2025. Il s'agit d'une somme de 7 000 EUR pour préjudice moral résultant du travail dans des conditions indignes, octroyée en 2024[139] et confirmée en appel en 2025[140]. La copie du jugement indique que la demande d'indemnisation a été rejetée pour le surplus, mais ni le montant exact initialement sollicité ni le motif du rejet n'est clairement précisé. Dans les autres affaires communiquées, les victimes ne se sont pas constituées parties civiles. Cela confirme le constat précédemment fait par le GRETA, que dans la grande majorité des procédures pénales les victimes de la traite ne se sont pas constituées parties civiles et lorsqu'elles l'ont fait elles ne reçoivent qu'une partie du montant demandé[141]. Le GRETA note que la possibilité pour les juges d'assortir le sursis à l'exécution de la peine d'emprisonnement à la condition d'indemniser la victime (article 629 et 633-7 du CPP) n'a, à ce jour, toujours pas été utilisée dans une affaire de traite.

188. Dans l'affaire d'exploitation par le travail mentionnée aux paragraphes 64, 136 et 146, les demandes civiles portaient sur le préjudice moral, corporel et économique. La Chambre criminelle a jugé incompétente pour statuer sur le préjudice économique, qui relève des juridictions du travail, mais a reconnu la validité des demandes pour le préjudice moral et le préjudice corporel, directement liés aux infractions. Faute d'éléments suffisants pour chiffrer ces dommages, une expertise a été ordonnée. En attendant, une provision de 5 000 € a été accordée et les frais d'avocat ont été partiellement remboursés pour certaines parties, tandis que l'indemnité de procédure reste à fixer après expertise.

[139] TA Luxembourg, 6 juin 2024, n°1291/2024
[140] Cour d'appel Luxembourg, 25 février 2025,n° 81/25 V.
[141] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphes 57 et 59.

189. Tel que mentionné dans le troisième rapport sur le Luxembourg[142], bien que la juridiction répressive soit en principe compétente pour statuer sur tous les préjudices, le recouvrement des salaires impayés est exclu de cette compétence par la jurisprudence. La victime doit donc déposer parallèlement à la procédure pénale, une action devant le tribunal du travail. Le GRETA n'a pas reçu d'informations concernant les indemnisations octroyées par les juridictions du travail aux victimes de la traite et n'a pas été informé de changements pour donner suite à la recommandation du GRETA d'instaurer un système d'enregistrement des indemnisations demandées et obtenues par des victimes de la traite dans le cadre des procédures devant le tribunal du travail.

190. S'agissant du mécanisme d'indemnisation par l'État prévu par la loi modifiée du 12 mars 1984, celui-ci ne couvre toujours pas l'ensemble des victimes de la traite des êtres humains. Il demeure en effet limité aux victimes de formes de traite d'une gravité exceptionnelle, ainsi qu'à certaines situations très restreintes ou aux enfants. Aucun progrès n'a été constaté à cet égard, malgré la recommandation formulée par le GRETA dans son troisième rapport,[143] ainsi que celle du rapporteur national, qui préconisent une révision du cadre juridique afin d'en améliorer l'accessibilité.[144]

191. Alors que la législation luxembourgeoise n'autorisait pas encore l'utilisation de biens confisqués pour indemniser les victimes lors de la précédente évaluation du GRETA, cette possibilité a désormais été intégrée dans le droit national avec un nouveau mécanisme de recouvrement des avoirs via des confiscations. Le GRETA se félicite de l'adoption de la loi du 22 juin 2022 qui a achevé la transposition de la 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'UE, adaptant ainsi le régime de confiscation existant. Cette loi a notamment institué le Bureau de gestion des avoirs saisis et confisqués (BGA), placé sous l'autorité du ministère de la Justice. Elle a également modifié l'article 583 du CPP, qui prévoit désormais que toute partie civile ayant obtenu une décision définitive lui accordant des dommages-intérêts, mais n'ayant pas été indemnisée, ou seulement partiellement, peut demander au BGA le paiement prioritaire de ces sommes. Ce paiement est effectué sur les fonds ou sur la valeur liquidative des biens du condamné ayant fait l'objet d'une confiscation.

192. Depuis sa création en 2022, le BGA a traité 11 dossiers en lien avec la traite des êtres humains (articles 382-1 à 382-3 du CP). Trois dossiers sont antérieurs à 2010 et huit postérieurs à 2017, dont un procès-verbal de 2022, un de 2023 et 1 de 2024. Le montant estimé total des biens saisis et confisqués est de 2,4 million €. D'après les données fournies par les autorités, les confiscations ont donné lieux à des versements comme suit : 8 667 € ont été versés au Trésor public, 7 215 € ont été affectés au Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité, et 764 913 € ont été transférés à d'autres États dans le cadre d'accords de partage. Aucune attribution à des victimes n'a encore été effectuée. L'examen des dossiers révèle des montants très hétérogènes. La plupart des dossiers concernent des sommes modestes (200 € ou 880 €), tandis qu'un dossier représente la majorité du montant total avec 1,5 million €.

193. La loi du 22 juin 2022[145] a également crée un Bureau de recouvrement des avoirs (BRA), rattaché au parquet de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg. Le BRA a pour mission la détection et le dépistage de biens en vue de leur saisie ou confiscation (dans le cadre de la coopération internationale ou dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction judiciaire), mais également la détection et le dépistage des biens appartenant au condamné, dans le cadre de l'enquête de patrimoine postsentencielle. Le GRETA a été informé qu'un objectif du programme de travail 2025-2027 du BGA est de développer les bonnes pratiques en matière de saisie et de faire connaître au public la politique « Le crime ne paye pas ». En janvier 2026, un site (saisiepenale.public.lu) a été lancé pour informer sur le BGA et sur les procédures prévues par la loi. Selon les autorités, une page sera consacrée à l'application de l'article 583 du Code de procédure pénale (voir paragraphe 191).

---

[142] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 64.
[143] Voir le troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg, paragraphe 69.
[144] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2021-2022, page 139.
[145] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2022/06/22/a323/jo

194. Plusieurs interrogations demeurent concernant l'efficacité réelle de ce nouveau mécanisme de recouvrement des avoirs confisqués. Ces questionnements sont mis en lumière par le rapporteur national dans son quatrième rapport sur la TEH[146]. Il y a la crainte que ce dispositif reste limité, car il ne semble couvrir que les dommages et intérêts prononcés par les juridictions pénales et exclurait de fait de nombreuses victimes, en particulier celles qui ne se constituent pas partie civile ou les victimes d'une exploitation par le travail pour l'indemnisation des salaires impayés prononcée par les juridictions du travail. Des incertitudes demeurent aussi quant à l'articulation avec le mécanisme d'indemnisation prévu par la loi modifiée du 12 mars 1984. Enfin, l'efficacité du système dépendra de la capacité des autorités à identifier et confisquer suffisamment d'avoirs, y compris via la confiscation de valeur, et de la mise à disposition des moyens nécessaires pour assurer une mise en œuvre effective. Le GRETA partage ces préoccupations et souligne la nécessité d'y apporter des réponses.

195. Selon les autorités, les victimes de la traite sont informées à plusieurs reprises de leurs droits à l'indemnisation, par la police, puis par InfoTraite. Le parquet informe ensuite l'avocat·e de la victime par écrit et maintient le contact, y compris lorsque la victime se trouve à l'étranger. Le juge informe systématiquement les victimes de la possibilité de se constituer partie civile, conformément au code de procédure pénale. InfoTraite a par ailleurs été sensibilisé à la question de l'indemnisation afin de renforcer l'information fournie aux victimes. Le SAV a indiqué au GRETA qu'il accompagne les victimes dans la rédaction de leurs demandes, tout en relevant que celles-ci renoncent souvent à une demande d'indemnisation, souhaitant clore l'affaire après le procès.

196. Les autorités ont indiqué que la question de l'indemnisation fera l'objet de discussions dans le cadre des travaux de transposition de la directive révisée de l'UE contre la traite des êtres humains. Lors de la visite du GRETA au Luxembourg, elles ont précisé que le pays envisage de se doter d'un acteur/organisme puissant, doté de prérogatives similaires à celles d'une cellule de renseignement financier, lui permettant d'accéder à une base de données rassemblant toutes les informations relatives aux biens susceptibles d'être saisis. Un projet de loi a été déposé début 2026[147]. Les autorités espèrent qu'avec ce nouveau mécanisme, le Luxembourg pourra mener de manière plus proactive la recherche de biens saisissables.

197. Tout en reconnaissant les efforts déployés par les autorités luxembourgeoises pour améliorer le système d'indemnisation des victimes de la traite, le GRETA note avec préoccupation qu'une seule victime s'est vu octroyer une indemnisation au cours de la période couverte par le rapport et constate que de nombreux obstacles continuent d'entraver l'accès à l'indemnisation pour les victimes. Par conséquent, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités luxembourgeoises à garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, et notamment à :

- veiller à ce que la collecte de preuves du préjudice subi par la victime, y compris le gain financier tiré de l'exploitation de la victime ou la perte subie par celle-ci, fasse partie intégrante de l'enquête pénale, de manière à ce que les demandes d'indemnisation adressées au tribunal puissent être étayées ;
- dispenser des formations sur l'indemnisation des victimes de la traite aux avocat·es, aux procureur·es et aux juges, et les encourager à utiliser toutes les possibilités qui leur sont offertes par la législation pour faire aboutir les demandes d'indemnisation des victimes de la traite ;
- revoir les conditions ouvrant droit à une indemnisation par l'Etat, telles que définies dans la loi modifiée du 12 mars 1984, afin de les élargir de manière à ce que toute personne victime de traite des êtres humains puisse y accéder, indépendamment de son âge, ainsi que du type ou de la sévérité du dommage subi.

[146] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2021-2022, pages 139 à 141.
[147] https://www.chd.lu/fr/dossier/8698

3. Disposition de non-sanction

198. Selon l'article 71-2, alinéa 2 du CP, « [n]est pas pénalement responsable la victime des infractions définies aux articles 382-1 et 382-2 qui prend part à des activités illicites lorsqu'elle y est contrainte ». Bien que la disposition de non-sanction soit consacrée par la législation luxembourgeoise, son application demeure source de préoccupations. Cela est particulièrement le cas dans les situations d'exploitation pour la commission de crimes ou délits et d'exploitation de la mendicité, ainsi que s'agissant de l'appréciation effective des conditions permettant l'application du principe de non-sanction lors de poursuites engagées contre des femmes pour des infractions liées à la traite à des fins d'exploitation sexuelle.

199. Le projet de loi n°7991 prévoit de permettre à un enfant de renoncer à l'assistance d'un·e avocat·e dès le premier interrogatoire ce qui pourrait peser un risque sur l'effectivité du principe de non-sanction. Comme souligné au paragraphe 126, la présence de l'avocat·e est essentiel, notamment pour assurer une identification précoce d'une situation de traite des êtres humains. En l'absence de cette identification, le danger est réel que des enfants victimes soient assimilé·es à des délinquant·es et sanctionné·es, ce qui irait à l'encontre du principe de non-sanction.

200. Il ressort des discussions tenues lors de la visite du GRETA une possible réticence à mener des actions de sensibilisation sur l'exploitation dans des activités criminelles ou délictuelles, par crainte que cette disposition ne soit invoquée de manière excessive pour échapper à des poursuites pénales.

201. En ce qui concerne les interpellations des enfants soupçonnés de vol et placés en centre fermé et, en l'absence de places dans le centre pour enfants, dans un centre pénitentiaire pour adultes, le GRETA s'inquiète de l'application du principe de non-sanction si d'éventuels indices de traite ne sont pas suffisamment pris en compte par les autorités répressives (voir paragraphe 125).

202. Le 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg a modifié le règlement général de police[148] afin d'interdire la mendicité, décision approuvée par le ministre des Affaires intérieures. Alors que seule la mendicité organisée, impliquant des enfants ou des groupes, était auparavant interdite, l'interdiction s'applique depuis janvier 2024 à toute forme de mendicité, tous les jours de 7h à 22h, dans certaines zones de la ville. Le conseil communal a justifié cette mesure comme nécessaire, voire indispensable, pour lutter contre la traite des êtres humains et la mendicité forcée. Une note de recherche de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés a contesté cette justification, estimant que « la nécessité de punir la mendicité simple pour lutter contre la traite des êtres humains est douteuse » [149]. Elle souligne également que « viser les victimes de la traite pour mieux lutter contre la traite semble contraire à l'article 71-2 du CP, qui exclut la responsabilité pénale des victimes contraintes à participer à des activités illicites. Cette note se réfère aussi à la Cour européenne des droits de l'homme (*Lacatus c. Suisse*, 2021), qui « doute que la pénalisation des victimes de ces réseaux soit une mesure efficace contre ce phénomène », et mentionne le deuxième rapport du GRETA sur la Suisse, dans lequel il est indiqué que « l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité »[150]. Le GRETA est préoccupé face au risque que le principe de non-sanction ne soit pas appliqué dans le cadre de cette interdiction. Le GRETA a constaté qu'aucun mécanisme n'avait été instauré pour garantir que les victimes de la traite des êtres humains ne soient pas sanctionnées pour des actes commis sous la contrainte de leur exploitation dans le cadre de l'interdiction de la mendicité par la ville de Luxembourg et rappelle que ces sanctions ne doivent pas s'appliquer aux victimes de traite des êtres humains.

---

[148] Règlement général de police modifié du 26 mars 2001

[149] M. Marty et F. Spirinelli, « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg », Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 5 juin 2024, page 3.

[150] Voir le deuxième rapport du GRETA sur la Suisse, paragraphe 235.

203. Il convient de noter, qu'au moment de la visite, aucune sanction pour mendicité n'avait encore été prononcée depuis l'entrée en vigueur de l'interdiction. Par ailleurs, selon les statistiques de la police, aucune victime d'exploitation de la mendicité ou d'exploitation dans des activités criminelles ou délictuelles n'a été identifiée entre 2022 et 2025. Selon les autorités, tous les procès-verbaux pour mendicité simple à Luxembourg et Diekirch en 2024 (8 PV) et en 2025 (0 PV) ont été classés ad acta. Le GRETA a été informé que La ville d'Ettelbruck dispose d'un règlement similaire dans l'arrondissement de Diekirch.

204. Depuis mai 2026, des patrouilles composées de membres de la Police grand-ducale et des policiers roumains sont présentes notamment dans les rues de Luxembourg-Ville et d'autres localités. Selon la Police[151], la mission de ces patrouilles est la collecte d'informations qui sont transmises aux autorités judiciaires, afin d'entamer d'éventuelles enquêtes dans les contextes de la traite des êtres humains et/ou de la mendicité organisée. Cette collaboration est prévue pour une durée de six mois, renouvelable. Le rapporteur national, préoccupé par cette approche, a adressé une lettre ouverte au ministre des Affaires intérieurs notant que cette mesure risque de s'avérer contre-productive. Il a notamment souligné la nécessité d'une coopération transfrontalière et d'une approche multidisciplinaire, en insistant sur le fait que celles-ci doivent viser la réduction de la précarisation des personnes, l'application rigoureuse du principe de non-sanction des victimes de la traite et la prise en compte systématique des vulnérabilités[152].

205. Le projet de loi n°8418 qui a été déposé en juillet 2024 vise, entre autres, à supprimer la pénalisation de toutes les formes de mendicité qui figurent actuellement dans le code pénal et introduisant le concept de « mendicité agressive » [153]. Le rapporteur national a émis un avis sur ce projet de loi dans lequel il indique qu'il « n'est pas clair si et dans quelle mesure les auteurs du projet de loi ont tenu compte de ce principe crucial qui est rarement appliqué au Luxembourg » [154]. Ce dernier met en garde contre le risque d'une pénalisation généralisée qui pourrait inclure des victimes de réseaux criminels et espère que cette préoccupation sera pleinement intégrée lors de la mise en œuvre du projet de loi, afin d'éviter que des personnes exploitées ne se retrouvent doublement victimes, d'abord de leurs trafiquant·es, puis du système pénal.

206. Le rapport 2021-2022 de la CCDH met en lumière que, dans les affaires de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, les femmes condamnées sont rarement les auteures principales et se trouvent elles-mêmes souvent en situation de vulnérabilité. Malgré leur possible qualité de victimes, elles sont quasi-systématiquement considérées comme co-auteures. Le rapporteur national a également indiqué dans son rapport que la question de l'applicabilité de l'article 71-2, alinéa 2 du CP au principe de non-sanction n'a encore jamais été abordée dans les jugements[155]. Les situations de contrainte morale ou physique subie par ces femmes sont souvent minimisées, voire interprétées à tort comme des choix volontaires, et leur précarité n'est généralement prise en compte qu'en tant que circonstance atténuante pour la détermination de la peine. Cette pratique souligne un manque de sensibilisation des juges, des parquets et des forces de l'ordre à l'application effective du principe de non-sanction, malgré les recommandations pour protéger les victimes exploitées.

[151] https://police.public.lu/fr/actualites/2026/05/semaine-19/patrouilles-conjointes-lux-rou.html
[152] https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2026/20260319-lettre-ouverte-traite-mendicite-organisee.html
[153] https://www.chd.lu/fr/dossier/8418
[154] CCDH, Avis sur le projet de loi n°8418 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale, page 18.
[155] CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, 2021-2022, page 102.

207. Dans la copie du jugement 1990/2023 du 19 octobre 2023 que le GRETA a reçue des autorités[156], le tribunal relève 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 » et « que tout porte à croire qu'elle était elle-même victime de la traite des êtres humains » et l'acquitte de l'ensemble des infractions en matière de traite des êtres humains. Malgré cela, elle a été condamnée à 18 mois de prison dont 12 mois ont été assortis d'un sursis pour avoir géré, dirigé et fait fonctionner une maison de débauche et de prostitution et pour proxénétisme. Aucune mention du principe de non-sanction n'a été évoquée.

208. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures supplémentaires pour assurer la mise en œuvre, dans la pratique, du principe de non-sanction, notamment :

- en sensibilisant et en dispensant des formations aux agents des forces de l'ordre, aux procureur·es et aux juges ;
- en veillant à ce que la disposition de non-sanction puisse être appliquée dans la pratique à l'égard des enfants victimes de la traite pour les infractions qu'ils/elles ont été contraintes de commettre, en s'assurant qu'ils/elles soient rapidement identifiés en tant que victimes et bénéficient d'un soutien approprié et un hébergement convenable et sûr ;
- en impliquant les communes dans la lutte contre la traite des êtres humains à travers des formations de sensibilisation pour les décideurs et acteurs locaux.

[156] https://data.public.lu/en/datasets/r/9fb3c42c-e49b-4473-9d9d-7fa1a8585e10

VI. Conclusions

209. Depuis la publication du troisième rapport du GRETA sur le Luxembourg le 4 octobre 2022, des progrès ont été réalisés dans un certain nombre de domaines couverts par ce rapport.

210. Une nouvelle structure d'hébergement pour les victimes de traite ainsi qu'un centre national pour victimes de violences ont été ouverts, renforçant les capacités de prise en charge. Les moyens de l'Inspection du travail et des mines (ITM) ont été considérablement augmentés, tant en effectifs qu'en budget, permettant à l'ITM d'avoir un rôle de plus en plus proactif dans la détection des victimes potentielles de traite à des fins d'exploitation par le travail. Par ailleurs, l'adoption de la loi du 22 juin 2022 a renforcé le régime de gel et de confiscation des instruments et produits du crime, notamment par la création du Bureau de gestion des avoirs saisis et confisqués. Enfin, une section « Protection avancée » dédiée à la protection des victimes exposées à des violences ou menaces graves, notamment liées à la traite, a été créé en 2024, au sein de la Police grand-ducale.

211. Le GRETA se félicite de ces développements positifs au Luxembourg. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants. Certaines recommandations formulées à plusieurs reprises par le GRETA dans ses précédents rapports n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement. Dans le présent rapport, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures dans les domaines suivants :

- Identification des victimes (article 10 de la Convention). Les autorités luxembourgeoises devraient s'assurer que l'identification des victimes présumées ne dépend pas de l'engagement ou de la continuation des poursuites pénales et devraient appliquer une approche multidisciplinaire pour l'identification des victimes. Les autorités devraient aussi veiller à ce que l'ensemble des acteurs impliqués dans l'identification des victimes de la traite adoptent une approche proactive et renforcent leurs actions de terrain, afin d'identifier des victimes parmi les personnes particulièrement vulnérables.

- Assistance aux victimes (article 12 de la Convention). Les autorités luxembourgeoises devraient veiller à ce que l'assistance offerte aux victimes ne soit pas liée au fait que des poursuites pénales soient engagées ou en cours, et à ce que toutes les victimes présumées et identifiées sur le territoire luxembourgeois puissent bénéficier d'un soutien et d'une assistance adéquats, en fonction de leurs besoins individuels, indépendamment du pays d'exploitation.

212. Ces recommandations ayant été formulées à plusieurs reprises, il est demandé de les appliquer en priorité ; les suites données seront examinées dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention.

213. S'agissant de l'axe thématique du quatrième cycle d'évaluation, qui porte sur les vulnérabilités à la traite des êtres humains, le premier plan d'action national contre la traite prévoit la mise en œuvre d'initiatives ciblées à destination des groupes vulnérables et dans les secteurs à risque, avec une attention particulière aux travailleurs migrants, aux gens du voyage, aux travailleurs du secteur du bâtiment et de la restauration, ainsi qu'aux enfants non accompagné·es et les personnes en situation de prostitution.

214. Tout en saluant les mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour prévenir la traite grâce à des mesures destinées aux groupes vulnérables, le GRETA a recensé plusieurs aspects préoccupants qui requièrent des actions complémentaires. Il conviendrait d'accorder la priorité aux actions suivantes :

- Renforcer la prévention de la traite des enfants en garantissant une protection effective et l'accès à des services adaptés pour tous les enfants non accompagné·es, et accorder une attention particulière aux vulnérabilités spécifiques des différents groupes d'enfants dans le cadre de travaux de recherche afin d'élaborer des mesures ciblées.

- Réduire le risque que les personnes en demande de protection internationale et les personnes réfugiées ne deviennent victimes de la traite, en veillant à ce qu'elles aient accès à un hébergement convenable et à un emploi.

- Soutenir le développement d'études spécifiques sur la traite des êtres humains concernant les femmes en situation de vulnérabilité, telles que les femmes en situation de handicap, migrantes ou en situation de prostitution.

215. Le GRETA appelle également les autorités luxembourgeoises à intensifier leurs efforts visant à identifier les enfants victimes de la traite et à leur fournir une assistance adéquate. Les autorités devraient introduire des procédures spécifiques concernant les enfants dans la feuille de route lors de son actualisation et veiller à ce que les acteurs compétents renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite en accordant une attention particulière aux enfants qui pourraient être victimes d'exploitation pour la commission de crimes ou délits ou d'exploitation de la mendicité.

216. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités luxembourgeoises pour améliorer le système d'indemnisation des victimes de la traite. Toutefois, de nombreux obstacles continuent d'entraver l'accès à l'indemnisation pour les victimes. De manière à ce que les demandes d'indemnisation adressées au tribunal puissent être étayées, les autorités luxembourgeoises devraient veiller à ce que la collecte de preuves qui prouvent le préjudice subi par la victime fasse partie intégrante de l'enquête pénale. Des formations sur l'indemnisation des victimes de la traite aux avocat·es, aux procureur·es et aux juges devraient être dispensées, et ces derniers devraient être encouragés à utiliser toutes les possibilités qui leur sont offertes par la législation pour faire aboutir les demandes d'indemnisation des victimes de la traite. Enfin, les autorités devraient revoir les conditions ouvrant droit à une indemnisation par l'Etat afin de les élargir de manière à ce que toute personne victime de traite des êtres humains puisse y accéder.

217. Enfin, les autorités luxembourgeoises devraient renforcer les enquêtes proactives en matière de traite des êtres humains afin d'accroître le nombre d'affaires détectées indépendamment des plaintes déposées par les victimes et garantir que les sanctions prononcées pour la traite des êtres humains soient effectives, proportionnées et dissuasives.

218. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour promouvoir la sécurité en ligne et pour renforcer leurs capacités à détecter la traite facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC) et à enquêter sur ce phénomène. Afin de lutter contre l'utilisation courante des TIC pour recruter et exploiter les victimes de la traite, les autorités devraient renforcer la coopération avec les entreprises des TIC et continuer d'investir dans le renforcement des capacités et les outils numériques nécessaires à des enquêtes proactives.

219. Le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Il compte sur le Luxembourg pour qu'elle maintienne sa volonté politique d'appuyer les efforts de lutte contre toutes les formes de traite d'êtres humains, selon l'approche fondée sur les droits humains décrite dans la Convention, et espère poursuivre le dialogue avec les autorités et la société civile luxembourgeoises.

Annexe 1

Statistiques relatives aux victimes de la traite et aux affaires de traite au Luxembourg entre 2022 et 2025

Les données présentées dans le tableau ne sont pas directement comparables d'un État partie à la Convention à l'autre, car les méthodes de collecte de données diffèrent.

Indicateur		Années			
		2022	2023	2024	2025
Nombre de victimes identifiées		50	64	4	5
Nombre de victimes potentielles ITM		12	23	23	1
Nombre de victimes présumées		15	17	21	17
Nombre total de victimes (identifiées, potentielles ITM, présumées)		77	104	48	23
Sexe et groupe d'âge	Femmes	57	64	19	13
	Hommes	20	40	28	9
	Enfants	0	0	1	1
Forme d'exploitation[157]	Sexuelle	51	54	9	4
	Travail	21	47	37	17
	Vente d'enfants	0	1	1	0
	Mendicité	0	0	1	1
	Criminelle[158]	0	0	0	1
Nombre d'enquêtes en matière de traite ou de proxénétisme	TEH	8	8	10	13
	Proxénétisme	14	9	12	16
Nombre de poursuites en matière de traite ou de proxénétisme [159]	TEH	3	2	8	3
	Proxénétisme	4	3	4	2
Nombre d'auteurs condamnés	TEH	3	3	6	8
	Proxénétisme	3	4	6	3
Nombre de victimes qui ont obtenu une assistance		21	23	17	-
Nombre de victimes auxquelles un délai de rétablissement et de réflexion a été accordé		1	5	1	-

[157] Une explication n'a pas été fournie au GRETA concernant–l'écart entre le nombre total de victimes et les chiffres par forme d'exploitation.

[158] Exploitation pour la commission de crimes ou délits.

[159] Selon les autorités luxembourgeoises, la définition des poursuites a été modifiée. Les poursuites incluent tous les prévenus dans les affaires ayant enregistré une ouverture d'instruction, une citation ou un réquisitoire de renvoi durant l'année de référence. Chaque prévenu est compté une seule fois, à partir du premier des événements mentionnés, afin d'éviter un double comptage.

Annexe 2

Liste des conclusions et propositions d'action du GRETA

Le numéro du paragraphe où figure la proposition d'action, dans le texte du rapport, est indiqué entre parenthèses.

Thèmes liés au quatrième cycle d'évaluation de la Convention

Prévention de la traite des êtres humains

- Soulignant l'importance de prendre en compte les expériences et les opinions des victimes et des survivant·es de la traite pour éclairer l'élaboration des politiques et des mesures anti-traite, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à créer un conseil consultatif des survivant·es de la traite (paragraphe 28).

Mesures de prévention visant à réduire la vulnérabilité de certains groupes à la traite des êtres humains

Enfants et jeunes

- Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient renforcer les mesures de prévention de la traite des enfants, et notamment :
  - garantir une protection effective à l'ensemble des enfants non accompagné·es, y compris à celles et ceux qui ne demandent pas la protection internationale, tout en assurant leur accès à des services et à un accompagnement adaptés, notamment dans le cadre de la réforme en cours du système de protection de la jeunesse ;
  - porter une attention particulière à la traite des êtres humains dans le cadre des travaux de recherche sur les vulnérabilités des différents groupes d'enfants et élaborer des mesures adaptées et ciblées à l'intention de ces groupes ;
  - mener des actions de sensibilisation larges, régulières et ciblées à destination des enfants, des parents, des personnes travaillant ou étant en contact avec des enfants, ainsi que des tuteurs, tutrices et administrateurs ou administratrices ad hoc, sur les risques liés à la traite, en accordant une attention particulière aux enfants en situation de vulnérabilité ;
  - intégrer la prévention de la traite des enfants dans les programmes scolaires, notamment par l'inclusion de cette thématique (y compris les méthodes de recrutement en ligne) dans les enseignements relatifs à l'éducation aux médias et à l'acquisition par les enfants des compétences de la vie courante, et veiller à ce que les enseignant·es reçoivent une formation appropriée pour aborder ces sujets (paragraphe 46).

Personnes sollicitant une protection internationale et personnes réfugiées

- Tout en saluant les efforts entrepris, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient prendre des mesures supplémentaires pour réduire le risque que les personnes en demande de protection internationale et les personnes réfugiées ne deviennent victimes de la traite des êtres humains. Elles devraient en particulier veiller à ce que toutes les personnes en demande de protection internationale et les personnes réfugiées aient accès à un hébergement convenable et à un emploi, de manière à éviter qu'elles ne deviennent vulnérables à la traite (paragraphe 61);

- En outre, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à continuer à sensibiliser les personnes en demande de protection internationale et les personnes réfugiées à leurs droits et aux risques de traite des êtres humains (paragraphe 62).

Travailleuses et travailleurs migrants

- Le GRETA renvoie à sa note d'orientation sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail et à la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres CM/Rec(2022)21 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, et considère que les autorités luxembourgeoises devraient :
  - continuer à dispenser aux inspecteurs et inspectrices du travail des formations sur la lutte contre la traite et sur les droits des victimes et proposer des formations aux délégué·es syndicaux, afin de renforcer leur vigilance et leur capacité d'action, et les inclure activement dans les efforts de lutte contre la traite ;
  - renforcer les efforts de prévention et de détection des cas de servitude domestique ;
  - garantir que les politiques relatives à l'accès au marché du travail pour les travailleuses et travailleurs de pays tiers ne créent pas de situations de dépendance accrue vis-à-vis de l'employeur, ce qui accroît le risque d'exploitation, et veiller à ce que toute modification législative n'augmente pas cette vulnérabilité (paragraphe 76).

Vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite et des personnes en situation de prostitution

- Le GRETA se félicite des mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour remédier aux vulnérabilités liées à la dimension de genre de la traite et considère qu'elles devraient :
  - continuer à prendre des mesures pour lutter contre les risques de traite et d'exploitation des personnes en situation de prostitution, grâce à un travail d'information et de sensibilisation visant à éliminer les stéréotypes de genre ;
  - élargir et renforcer la collecte de données sur l'ensemble des formes de violence fondée sur le genre, y compris la traite des êtres humains, en élargissant par exemple le champ d'observation de l'Observatoire de l'égalité entre les genre à d'autres formes de violence fondée sur le genre, dont la traite des êtres humains ;
  - soutenir le développement d'études spécifiques sur la traite des êtres humains subies par les femmes en situation de vulnérabilité telles que les femmes en situation de handicap, migrantes ou en situation de prostitution (paragraphe 85).

Personnes en situation de handicap

- Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient renforcer la collecte de données, mener des recherches sur les vulnérabilités des personnes en situation de handicap à la traite des êtres humains et élaborer des mesures préventives spécifiquement destinées aux personnes en situation de handicap (paragraphe 92) ;

- Le GRETA invite également les autorités luxembourgeoises à s'assurer que les campagnes d'information et de sensibilisation sur la traite des êtres humains soient accessibles aux personnes en situation de handicap. Cela implique, par exemple, la mise à disposition de contenus, telles que les brochures sur les droits des victimes, en formats adaptés (paragraphe 93).

Personnes LGBTI

- Tout en saluant l'engagement des autorités luxembourgeoises à protéger les droits des personnes LGBTI, le GRETA invite les autorités à mener des recherches sur les vulnérabilités des personnes LGBTI à la traite des êtres humains et à élaborer des mesures de prévention spécifiquement destinées à ce groupe, en étroite coopération avec les organisations de la société civile (paragraphe 98).

Identification des victimes de la traite

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités luxembourgeoises à renforcer l'identification des victimes de la traite, et en particulier à :
  - s'assurer que l'identification des victimes présumées ne dépend pas de l'engagement ou de la continuation des poursuites pénales ;
  - actualiser et diffuser la feuille de route et les indicateurs y afférents et mettre en place un mécanisme national d'orientation formalisé, qui applique une approche multidisciplinaire pour l'identification des victimes en impliquant des acteurs pertinents autres que la police ;
  - veiller à ce que l'ensemble des acteurs impliqués dans l'identification des victimes de la traite adoptent une approche proactive et renforcent leurs actions de terrain, afin d'identifier des victimes parmi les personnes particulièrement vulnérables à l'exploitation pour la commission de crimes ou délits ou à l'exploitation de la mendicité ainsi que celles demandant une protection internationale, notamment grâce à des actions de formation ciblées (paragraphe 108).

Assistance aux victimes

- Réitérant les recommandations formulées dans ses précédents rapports, le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités luxembourgeoises à veiller à ce que l'assistance offerte aux victimes de traite ne soit pas liée au fait que des poursuites pénales soient engagées ou en cours. Par ailleurs, le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à veiller à ce que toutes les victimes présumées et identifiées sur le territoire luxembourgeois puissent bénéficier d'un soutien et d'une assistance adéquats, en fonction de leurs besoins individuels, indépendamment du pays d'exploitation (paragraphe 120) ;

- Le GRETA salue l'ouverture d'une nouvelle structure d'hébergement pour les victimes de traite et d'un centre national pour victimes de violences et invite les autorités luxembourgeoises à renforcer la formation sur la traite des êtres humains pour l'ensemble du personnel, et à garantir l'accès à des psychologues, avocat·es et des médecins spécialisés pour répondre aux besoins complexes des victimes de traite (paragraphe 121).

Identification des enfants victimes de la traite et assistance à ces enfants

- Le GRETA exhorte à nouveau les autorités luxembourgeoises à intensifier leurs efforts visant à identifier les enfants victimes de la traite et à leur fournir une assistance adéquate, et en particulier à :
  - introduire des procédures spécifiques concernant les enfants dans la feuille de route lors de son actualisation, auquel soient associés des spécialistes de l'enfance, qui tiennent compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui fassent de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale, et qui définissent le rôle à jouer et la procédure à suivre par l'ensemble des autorités et des professionnel·le·s qui peuvent être amenés à avoir des contacts directs avec des enfants victimes de la traite, y compris les ONG ;
  - veiller à ce que les acteurs compétents renforcent leur travail de terrain pour identifier les enfants victimes de la traite en accordant une attention particulière aux enfants qui pourraient

être victimes d'exploitation pour la commission de crimes ou délits ou d'exploitation de la mendicité. (paragraphe 129) ;

- En outre, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient continuer à dispenser une formation continue et fournir des outils aux parties prenantes (police, procureur·es, avocat·e·s, autorités responsables de la protection internationale et des migrations, personnels des aéroports, prestataires de services, personnels éducatifs, autorités de protection de l'enfance, ONG, etc.) en ce qui concerne l'identification des enfants victimes de la traite (paragraphe 130).

La notion d'« abus d'une situation de vulnérabilité » en droit et dans la jurisprudence

- Tout en réitérant l'importance fondamentale d'utiliser une définition de la traite qui fasse l'objet d'un consensus international, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient dispenser des formations aux enquêteurs et enquêtrices, magistrat·es et juges sur la manière dont la situation de vulnérabilité d'une victime peut exister ou survenir et sur l'instrumentalisation possible de cette situation dans le contexte de la traite (paragraphe 138).

Enquêtes, poursuites et sanctions

- Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la réponse de la justice pénale à la traite, et notamment :
  - renforcer les enquêtes proactives en matière de traite des êtres humains afin d'accroître le nombre d'affaires détectées indépendamment des plaintes déposées par les victimes ;
  - garantir que les sanctions prononcées pour la traite des êtres humains soient effectives, proportionnées et dissuasives, notamment en limitant le recours quasi systématique au sursis et aux circonstances atténuantes, et en recourant, lorsque la gravité des faits le justifie, à des peines d'emprisonnement effectives (paragraphe 151) ;

- Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient poursuivre et renforcer la spécialisation ainsi que la formation initiale et continue des enquêteur·rices, procureur·es et juges en matière de traite des êtres humains, et veiller à ce que l'augmentation prévue du nombre de magistrat·es contribue effectivement à améliorer le traitement des affaires de traite, tant en termes de capacités que de délais, y compris par une formation adaptée (paragraphe 152).

Protection contre les intimidations pendant les procédures pénales

- Le GRETA salue l'intention de légiférer sur la protection des témoins ainsi que sur les droits des enfants victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale. Il invite les autorités luxembourgeoises à finaliser et adopter dans les meilleurs délais ces mesures afin de garantir une protection effective et appropriée des victimes, des témoins, de leurs familles, ainsi que de toute personne collaborant avec les autorités judiciaires, face aux représailles ou intimidations, notamment durant les enquêtes et les poursuites (paragraphe 159) ;

- Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient tirer pleinement parti des mesures disponibles visant à protéger les victimes et les témoins de la traite contre les intimidations ou un nouveau traumatisme au cours de l'enquête et pendant et après la procédure judiciaire, notamment en utilisant la vidéoconférence et d'autres moyens adaptés pour éviter l'audition contradictoire en face à face des victimes et des trafiquant·es (paragraphe 160).

Incrimination de l'utilisation des services d'une victime

- Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient envisager de conférer le caractère d'infraction pénale au fait d'utiliser les services d'une victime de quelque forme que ce soit de traite des êtres humains, en sachant que la personne concernée est victime de la traite des êtres humains, conformément à l'article 19 de la Convention. Les autorités devraient veiller à ce que les professionnel·le·s concerné·e·s reçoivent une formation appropriée afin d'appliquer effectivement cette incrimination dans la pratique (paragraphe 163).

Lutte contre la traite des êtres humains facilitée par les technologies de l'information et de la communication (TIC)

- Tout en saluant les changements législatifs permettant l'utilisation d'outils technologiques afin de tirer parti du potentiel que présentent les TIC pour lutter contre la traite et les mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour promouvoir la sécurité des enfants en ligne, le GRETA considère que les autorités devraient renforcer la coopération avec les entreprises des TIC et continuer d'investir dans le renforcement des capacités et les outils numériques nécessaires à des enquêtes proactives, et en particulier :
  - utiliser des outils spécialisés d'investigation numérique pour les réseaux sociaux et les applications cryptées, accompagnés d'une formation en investigation numérique pour les enquêteurs et enquêtrices et les procureur·es ;
  - mettre en place des protocoles pour une acquisition plus rapide des données provenant des plateformes d'hébergement privées et des entreprises numériques ;
  - dispenser des formations spécifiques pour les enquêteurs et enquêtrices sur le traitement des preuves numériques dans les affaires de traite des êtres humains (paragraphe 176) ;

- En outre, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à ratifier le deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (paragraphe 177).

Thèmes de suivi propres au Luxembourg

Aperçu des tendances et des changements concernant le cadre législatif, institutionnel et stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains

- Le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient étudier la possibilité de désigner un coordinateur national exclusivement chargé de la lutte contre la traite et soutenu par une équipe (paragraphe 18) ;

- Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à adopter un nouveau plan d'action dans les meilleurs délais, intégrant des objectifs mesurables, des indicateurs de suivi et un mécanisme d'évaluation (paragraphe 21) ;

- Tout en saluant la collaboration interministérielle rapprochée sur le sujet de la TEH dans le cadre des travaux du Comité de suivi de lutte contre la traite des êtres humains, le GRETA invite les autorités luxembourgeoises à s'assurer d'une meilleure intégration de la lutte contre la traite des êtres humains dans l'ensemble des politiques publiques et plans d'action nationaux (paragraphe 23).

Collecte de données et recherches

- Constatant que la traite des êtres humains au Luxembourg demeure insuffisamment étudiée, en particulier en ce qui concerne les groupes vulnérables, le GRETA considère que les autorités luxembourgeoises devraient assurer la poursuite des travaux de recherche existants et intensifier leurs efforts afin de renforcer la base de connaissances disponible. Un tel approfondissement permettrait de soutenir l'élaboration de politiques et de décisions fondées sur des données probantes (paragraphe 184) ;

- Tout en saluant les efforts déployés pour améliorer le système de collecte de données sur les victimes de la traite par la Police, le GRETA invite les autorités à développer et à mettre en œuvre un outil informatique plus adapté qui faciliterait la gestion et l'analyse de données statistiques et qui remplacerait le tableur actuellement en usage (paragraphe 185).

Indemnisation

- Le GRETA exhorte une nouvelle fois les autorités luxembourgeoises à garantir aux victimes de la traite un accès effectif à l'indemnisation, et notamment à :
  - veiller à ce que la collecte de preuves qui prouvent le préjudice subi par la victime, y compris le gain financier tiré de l'exploitation de la victime ou la perte subie par celle-ci, fasse partie intégrante de l'enquête pénale, de manière à ce que les demandes d'indemnisation adressées au tribunal puissent être étayées ;
  - dispenser des formations sur l'indemnisation des victimes de la traite aux avocat·es, aux procureur·es et aux juges, et les encourager à utiliser toutes les possibilités qui leur sont offertes par la législation pour faire aboutir les demandes d'indemnisation des victimes de la traite ;
  - revoir les conditions ouvrant droit à une indemnisation par l'Etat, telles que définies dans la loi modifiée du 12 mars 1984, afin de les élargir de manière à ce que toute personne victime de traite des êtres humains puisse y accéder, indépendamment de son âge, ainsi que du type ou de la sévérité du dommage subi (paragraphe 197).

Disposition de non-sanction

- Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures supplémentaires pour assurer la mise en œuvre, dans la pratique, du principe de non-sanction, notamment :
  - en sensibilisant et en dispensant des formations aux agents des forces de l'ordre, aux procureur·es et aux juges ;
  - en veillant à ce que la disposition de non-sanction puisse être appliquée dans la pratique à l'égard des enfants victimes de la traite pour les infractions qu'ils/elles ont été contraintes de commettre, en s'assurant qu'ils/elles soient rapidement identifiés en tant que victimes et bénéficient d'un soutien approprié et un hébergement convenable et sûr ;
  - en impliquant les communes dans la lutte contre la traite des êtres humains à travers des formations de sensibilisation pour les décideurs et acteurs locaux (paragraphe 208).

Annexe 3

Liste des institutions publiques, des organisations intergouvernementales et des organisations de la société civile que le GRETA a consultées

Institutions publiques

- Ministère de la Justice
- Ministère des Affaires Intérieures (Direction générale de l'immigration)
- Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur
- Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
- Ministère du Travail
- Ministère de la Santé
- Service de police judiciaire
- Parquet général, Parquet du Tribunal de Luxembourg, Parquet du Tribunal de Diekirch, Service d'aide aux victimes du Parquet général, Cabinet d'instruction de Diekirch
- Inspection du travail et des mines (ITM)
- Office national de l'accueil (ONA)
- Office national de l'enfance (ONE)
- Service national de la jeunesse (SNJ)
- Médiateur
- Ombudsman pour enfants et jeunes
- Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH)
- Députés de la Chambre des Députés (Commission de la Justice, Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe)
- Comité interministériel de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains

Organisations non gouvernementales et autres membres de la société civile

- ASTI Asbl (Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés)
- Confédération syndicale indépendante du Luxembourg (OGBL)
- Conseil national des personnes handicapées Info-Handicap
- Croix-Rouge
- ECPAT Luxembourg
- Femmes en détresse asbl – Service d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains (SAVTEH)

- Fondation Maison de la Porte Ouverte (FMPO) – Service d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains (COTEH)
- HUT - Hëllef um Terrain
- Passerell
- SINGA Luxembourg
- UNICEF Luxembourg
- Université du Luxembourg

Commentaires du gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation au Luxembourg

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités luxembourgeoises sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités luxembourgeoises le 18 août 2026, en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les autorités luxembourgeoises ne souhaitaient pas en soumettre.