



Réponse de la Ministre de l'Égalité des genres et de la Diversité, du Ministre des Affaires intérieures, de la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale et de la Ministre de la Justice à la question parlementaire n° 1195 du 16 septembre 2024 de Monsieur le Député Marc Baum.

1. Le Plan d'action national « Prostitution » (PAN) a été adopté par le gouvernement en mai 2016. Ce plan définissait des objectifs à travers différents axes prioritaires relatifs à l'amélioration de l'encadrement psychosocial des personnes se livrant à la prostitution, l'élaboration d'une stratégie dite d'« EXIT » pour les personnes souhaitant quitter le milieu de la prostitution, l'éducation sexuelle et affective à travers la mise en œuvre du programme « Education sexuelle et affective » et le renforcement du cadre législatif dans la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Au moment de son adoption, ce plan n'avait pas de limite temporelle concernant son implémentation. Une adaptation du PAN n'est pas prévue dans le cadre de l'accord de coalition, mais il continue à fournir à travers ces axes prioritaires une orientation d'action pour le gouvernement actuel pour suivre et cadrer le phénomène de la prostitution sous toutes ses facettes.

Le plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes adopté en juin 2020 prévoyait la réalisation d'un « bilan de la stratégie en matière d'encadrement de la prostitution ». Une telle évaluation interne a été réalisée durant la période de la COVID19 par les membres de l'ancienne plateforme Prostitution¹, organe informel instauré en 2012 qui a été le précurseur de l'actuel Comité Prostitution instauré par la loi du 28 février 2018 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles. Le rapport final de l'évaluation a été discuté et adopté par la plateforme lors d'une réunion en visioconférence le 10 décembre 2021.

2. Comme points clés implémentés et retenus par l'évaluation, il y a lieu de citer l'adoption de la loi du 28 février 2018 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles, la mise sur pied de la stratégie d'EXIT par le service dropIn, la création formelle du Comité Prostitution par la loi du 28 février 2018 précitée et le règlement grand-ducal du 22 mars 2023 afférent, les formations en matière de « la traite des êtres humains » et les cours d'approfondissement « Approche et accompagnement des victimes de la traite des êtres humains » ainsi que la campagne d'information et de sensibilisation en matière de traite des êtres humains². Il s'y ajoute également l'offre en formation et sensibilisation au sujet de l'éducation et la santé sexuelle, grâce aux différentes activités du CESAS.³ Cependant le bilan ne fait pas abstraction des progrès qui restent à faire et qui concernent entre autres l'impact très limité de la **loi du 28 février 2018**. Le bilan a également mis au jour la complexité au niveau de **la stratégie d'EXIT (voir réponse à la sous-question 8)**.

¹ Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité, Ministère de la Justice, Parquet Général, Police Grand-ducale, DROPIN, HIV-Berodung, Direction des affaires sociales de la Ville de Luxembourg

² <https://www.stoptraite.lu/en/>

³ Centre national de Référence pour la Promotion de la Santé affective et sexuelle



3. Le Comité Prostitution se base sur les recommandations du bilan interne réalisé pour ses futurs travaux en vue de l'accomplissement de ses missions définies par l'article 1^{er} de la loi du 28 février 2018 précitée.
4. Une adaptation du PAN n'est pas prévue par l'accord de coalition. Toutefois, et conformément à l'article 1^{er} de la loi du 28 février 2018 définissant son rôle, le Comité Prostitution a comme mission principale de suivre le phénomène de la prostitution au Luxembourg et d'en analyser de manière régulière l'évolution et les conséquences. Il doit également suivre la mise en œuvre du Plan d'action national « Prostitution » dans le cadre de la stratégie en matière d'encadrement de la prostitution au Luxembourg. En interprétant ces deux missions, le Comité va discuter l'opportunité d'une adaptation du PAN, qui doit toujours se baser sur une analyse approfondie préalable des défis qui se posent actuellement en la matière.
5. La question vise le cadre légal actuellement en vigueur au Luxembourg pour les personnes se livrant à la prostitution et qui est, en parties lié à des engagements internationaux que le Luxembourg a pris, dont notamment la Convention de New York pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui du 1^{er} décembre 1949. Conscient que l'adhésion, le non-respect et/ou une éventuelle dénonciation des engagements internationaux peuvent avoir une valeur symbolique non négligeable pour l'image de notre pays, le Comité Prostitution va pourtant analyser l'opportunité de réévaluer le modèle luxembourgeois tout en menant un débat préalable approfondi sur toutes les questions corollaires liées à une quelconque régularisation, allant de l'analyse des régimes en vigueur chez nos pays voisins, de la définition de la prostitution, à la question de la reconnaissance du caractère commercial et économique de l'activité de la prostitution jusqu'au droit du travail et du régime de la sécurité sociale.
6. Le Comité « Prostitution » s'est réuni à deux reprises en 2024, à savoir le 9 février pour sa première réunion constitutive, en présence de Madame la ministre Backes, et le 24 mai avec, entre autres, une présentation des activités des services dropIn et HIV-Berodung de la Croix-Rouge Luxembourgeoise. L'article 2 du règlement grand-ducal du 22 mars 2023 prévoit qu'« *au moins une fois par an, et au plus tard le 1er mai de chaque année, le comité transmet, sous la forme d'un rapport écrit, les travaux du comité et les résultats des missions visées à l'article 1er de la loi du 28 février 2018 (...) au Gouvernement, par l'intermédiaire du ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions.* ». Par conséquent, le premier rapport à soumettre au conseil de gouvernement est prévu dans la première moitié de 2025.
7. Concernant la mise à disposition de chiffres concrets et représentatifs, il importe de souligner qu'une analyse quantitative se rapportant entre autres au nombre des prostitué-e-s au Luxembourg ou des personnes quittant le milieu de la prostitution ou encore les personnes identifiées comme victimes d'exploitation sexuelle et de traite des êtres humains est très difficile à établir. Le milieu de la prostitution est très volatile et soumis à des changements fréquents. Voilà pourquoi, le bilan précité s'est principalement concentré sur une analyse qualitative de la mise en œuvre des différents objectifs formulés dans le PAN.
8. Le programme EXIT est géré par le service dropIn de la Croix-Rouge Luxembourgeoise⁴, service qui a une convention de coopération avec le ministère de l'Égalité entre les genres et de la Diversité. Depuis la mise en place du programme EXIT en 2016 jusqu'à ce jour, 40 personnes ont souhaité intégrer ce programme, dont 12 ont réussi à quitter le milieu de la prostitution.

⁴ <https://www.croix-rouge.lu/fr/service/dropin-dispensaire-travailleurs-du-sexe/>



Pour illustrer les difficultés du processus, il suffit de revoir le détail des différents dossiers traités par le droPln. En effet, les circonstances derrière ces chiffres montrent que sortir de la prostitution est souvent une démarche difficile pour plusieurs raisons : la stigmatisation sociale, les pressions économiques, le manque de ressources, les facteurs personnels (traumatismes passés, problèmes de dépendance ou des problèmes de santé mentale qui peuvent rendre difficile la sortie de la prostitution et la transition vers une nouvelle vie), le contrôle et l'exploitation en raison du fait que certain·e·s travailleur·e·s du sexe peuvent être contrôlées ou exploitées par des proxénètes ou autrui, ce qui complique leur capacité à quitter cette situation. Il s'y ajoute le manque de soutien familial et/ou communautaire. De plus, certaines personnes peuvent ressentir une certaine ambivalence par rapport à l'idée de quitter la prostitution, en raison des bénéfices qu'elles y trouvent, et notamment les rendements.

A ce sujet, le bilan précité de décembre 2021 a souligné « que l'EXIT est un travail de longue haleine tant pour les candidat(e)s que pour les responsables auprès des services sociaux. Le parcours s'étendant jusqu'à deux ans peut être parsemé d'échecs, de retours en arrière et d'abandons en cours de route. La décision individuelle de vouloir donner une nouvelle perspective de vie n'est pas facile en raison des doutes, des incertitudes et des craintes qui peuvent surgir durant cette phase de reconversion. Voilà pourquoi, fixer des objectifs quantitatifs en termes de candidatures entièrement réussies à partir du moment de la demande d'entrée au programme jusqu'à l'engagement professionnel auprès d'un nouvel employeur potentiel est un exercice peu opportun. »

Par conséquent et après plusieurs années d'expériences, le droPln est en train d'adapter le programme à la réalité de vie de ses bénéficiaires. La refonte du programme se concentre sur quatre aspects :

- Fournir un soutien psycho-médico-sexo-social pour aider à la personne à s'inscrire dans un nouveau projet de vie, dans lequel il est l'acteur principal de son parcours ;
 - Offrir un accès prioritaire au droPln mais également aux autres intervenants sociaux, médicaux et ou juridiques du réseau afin de répondre aux besoins spécifiques des bénéficiaires ;
 - Favoriser l'autonomisation et l'intégration sociale des bénéficiaires, en facilitant le développement de leurs propres compétences et ressources pour leur permettre de se reconstruire et de trouver un nouveau projet de vie ;
 - Proposer éventuellement en fonction du profil et, si cela est nécessaire dans le projet personnalisé de la personne, un logement encadré en collaboration avec le service logement de la Croix-Rouge Luxembourgeoise.
9. Pour savoir combien de prostitué·e·s ont eu recours à l'assurance-maladie volontaire, le numéro d'identification national des personnes concernées devrait être connu car sur le formulaire de demande d'admission, aucune donnée en relation avec la profession ou l'activité professionnelle du demandeur n'est à renseigner.⁵ Pour les Indépendants, il n'existe pas de catégorie spécifique utilisée par toutes les personnes prostituées pour indiquer leur activité professionnelle. Certains indiquent des professions comme p. ex. masseur non-thérapeutique, danseuse-masseuse, etc. ce qui n'est pas très explicatif. Ces personnes ne tombent pas non plus sous l'Assurance-volontaire. La Croix-Rouge a mis en place le service droPln pour les

⁵ <https://ccss.public.lu/fr/particuliers/assures-volontaires/assurance-volontaire-maladie/affiliation-volontaire-assurance-maladie.html>



personnes actives dans le milieu de la prostitution. Cependant, comme pas toutes les personnes concernées n'ont recours à ce service, l'image n'est pas complète.

10. Le dropIn gère la mission du travail de rue. Les travailleur-e-s du sexe sont souvent stigmatisé-e-s, ce qui peut rendre difficile leur accès aux services. De plus, leur travail quotidien les confronte souvent à des situations de violence et d'exploitation. Le *streetwork* est une stratégie du dropIn pour améliorer leur qualité de vie, leur santé et leur sécurité. En effet, les interventions de proximité remplissent plusieurs fonctions :

- Établir la confiance pour les encourager à s'ouvrir et à demander de l'aide ;
- Fournir des ressources, en incluant la distribution de préservatifs, de matériel de réduction des risques et des informations ;
- Offrir des informations sur l'accès aux soins de santé lors des permanences médicales au dropIn et sur les tests de dépistage des infections sexuellement transmissibles (IST), sur les services de santé spécialisés... ;
- Informer sur les droits des travailleur-e-s du sexe, les ressources juridiques et les moyens d'échapper à la violence ou à l'exploitation ;
- Sensibiliser et éduquer le public et les décideurs sur les réalités du travail du sexe, afin de réduire la stigmatisation et de promouvoir des politiques de soutien.

En pratique, le parcours habituel du dropIn se concentre sur différentes rues du quartier de Luxembourg-Gare. Voici une ventilation par année sur le nombre des descentes et les personnes rencontrées.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de streetworks	95	153	145	127	137	240	73	117	55 (jusqu'au 31/08/24)
Nombre de travailleur-e-s rencontré-e-s	1940	2578	2025	2170	1477	3040	689	1253	507(jusqu'au 31/08/24)

Tableau : dropIn

A travers des tournées fixes, le dropIn a récemment élargi le radius de son travail pour explorer de nouveaux endroits de la Ville de Luxembourg, ceci en partenariat avec le streetwork de la Croix-Rouge luxembourgeoise. Le streetwork est également renforcé par la création de comptes sur des sites d'annonce (quartier rouge, escort69...) et par une présence sur les différents réseaux sociaux.

Finalement, le dropIn a lancé le projet de « l'éducateur numérique » à travers duquel le service poursuit les objectifs de la création d'une identité numérique pour le service dropIn, la création d'une culture commune sur le travail du sexe, le développement d'une présence éducative et une politique de prévention des conduites à risques sur les réseaux sociaux, la prévention des risques liés aux usages numériques, l'entraînement de l'esprit critique des travailleur-e-s de sexe et des jeunes face à l'information et l'image, la communication de contenus informatifs adaptés aux usages des travailleur-e-s de sexe et des jeunes et à leurs inquiétudes, l'offre d'une écoute psychosociale pour répondre aux situations de détresse psychologique et la lutte contre la prostitution des mineurs.



11. Lorsqu'un-e client-e exprime sa volonté de s'inscrire dans le programme Exit, le dropIn doit rassembler des documents administratifs, des informations personnelles du client et de procéder à quelques « vérifications » afin de s'assurer que l'adhésion au programme est opportune. Les éléments à vérifier sont l'âge, la nationalité, la disponibilité des documents d'identité valides et la situation au niveau de la caisse de maladie ou de la sécurité sociale. De plus, les bénéficiaires renseignent sur leur situation familiale ainsi que sur d'éventuelles obligations financières envers d'autres membres de la famille (parents, enfants). La maîtrise des langues, le casier judiciaire pour faire le point s'il y a des amendes à payer ou des condamnations non exécutées, la déclaration d'éventuels revenus (pension d'invalidité, pension de veuvage, revenus mobiliers...) sont d'autres éléments pris en compte dans l'évaluation de la situation générale d'un-e candidat-e. Enfin, l'Exit n'est pas accessible aux client-e-s atteint-e-s de troubles psychiatriques ou présentant une dépendance des drogues ou étant une victime de la traite des êtres humains. Dans le cas de l'identification de ces situations, les candidat-e-s sont orienté-e-s vers des services spécialisés pour assurer une prise en charge adaptée à leurs besoins spécifiques.
12. Concernant les poursuites en justice des cas de proxénétisme, la ventilation suivante reflète la situation pour les années de 2016 à 2024.

2016

Arrondissement judiciaire de Luxembourg : 7 personnes ont été poursuivies du chef de proxénétisme. 6 personnes ont été condamnées et 1 personne a été acquittée.

Arrondissement judiciaire de Diekirch : pas de poursuites du chef de proxénétisme.

2017

Arrondissement judiciaire de Luxembourg : 10 personnes ont été poursuivies du chef de proxénétisme. 7 personnes ont été condamnées et 3 personnes ont été acquittées.

Arrondissement judiciaire de Diekirch : pas de poursuites du chef de proxénétisme.

2018

Arrondissement judiciaire de Luxembourg : 5 personnes ont été poursuivies du chef de proxénétisme. Les 5 personnes ont été condamnées.

Arrondissement judiciaire de Diekirch : 2 personnes ont été poursuivies du chef de proxénétisme. Les 2 personnes ont été condamnées.

2019

Arrondissement judiciaire de Luxembourg : 2 personnes ont été poursuivies du chef de proxénétisme. Les 2 personnes ont été condamnées.

Arrondissement judiciaire de Diekirch : 2 personnes ont été poursuivies du chef de proxénétisme. Les 2 personnes ont été condamnées.

2020

Arrondissement judiciaire de Luxembourg : pas de poursuites du chef de proxénétisme.

Arrondissement judiciaire de Diekirch : 1 personne a été poursuivie du chef de proxénétisme. Cette personne a été condamnée.

2021

Arrondissement judiciaire de Luxembourg : pas de poursuites du chef de proxénétisme.

Arrondissement judiciaire de Diekirch : pas de poursuites du chef de proxénétisme.

2022

Arrondissement judiciaire de Luxembourg : 2 personnes ont été poursuivies du chef de proxénétisme. Les 2 personnes ont été condamnées.

Arrondissement judiciaire de Diekirch : pas de poursuites du chef de proxénétisme.



2023

Arrondissement judiciaire de Luxembourg : 7 personnes ont été poursuivies du chef de proxénétisme. Les 7 personnes ont été condamnées.

Arrondissement judiciaire de Diekirch : pas de poursuites du chef de proxénétisme.

2024

Arrondissement judiciaire de Luxembourg : 1 personne a été poursuivie du chef de proxénétisme. Cette personne a été condamnée.

Arrondissement judiciaire de Diekirch : pas de poursuites du chef de proxénétisme.

13. En ce qui concerne le volet ressources humaines, dix personnes sont spécifiquement en charge des enquêtes relatives à la traite des êtres humains et au proxénétisme au sein de la section criminalité organisée du Service de Police Judiciaire. Il convient cependant de noter que tout policier dispose de connaissances de base lui permettant de détecter d'éventuels cas de traite des êtres humains ou de proxénétisme. Les ressources financières consacrées à ces enquêtes sont difficiles à chiffrer. Elles comprennent notamment la rémunération des enquêteurs, gérée par le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'Etat, le coût de leur formation, ou encore l'acquisition du matériel nécessaire à la conduite des enquêtes.

Luxembourg, le 18 octobre 2024

Ministre de l'Égalité des genres et de la Diversité

(s.) Yuriko Backes