

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

26 JANVIER 2011

Proposition de résolution relative à la lutte contre la traite des êtres humains

(Déposée par MM. Dirk Claes et Jan Durnez)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 29 janvier 2009 (doc. Sénat, n° 4-1155/1 - 2008/2009).

La traite des êtres humains, une forme d'esclavage moderne

La traite des êtres humains est une problématique qui touche beaucoup de monde. Elle consiste essentiellement à exploiter autrui dans différents domaines et sous diverses formes, telles que l'exploitation de la mendicité, l'incitation à la criminalité ainsi que l'exploitation sexuelle ou économique. C'est en réalité une forme d'esclavage moderne.

Un cadre légal perfectible

Au début des années 90, la traite et le trafic des êtres humains figuraient parmi les priorités de l'agenda politique. Cet intérêt politique déboucha finalement sur l'adoption de la loi du 13 avril 1995 visant à lutter contre la traite des êtres humains et la pédopornographie. En 1999, la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat décida même de créer une sous-commission « Traite des êtres humains et Prostitution » en vue de suivre de près le phénomène. Cette sous-commission a toutefois disparu aujourd'hui.

La problématique de la traite des êtres humains a également suscité un intérêt croissant aux niveaux européen et international, menant ainsi à l'adoption d'une série de dispositions légales. Les principales

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

26 JANUARI 2011

Voorstel van resolutie over de strijd tegen de mensenhandel

(Ingediend door de heren Dirk Claes en Jan Durnez)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 29 januari 2009 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 4-1155/1 - 2008/2009).

Mensenhandel, een moderne vorm van slavernij

Mensenhandel is een thema dat vele mensen beroert. Het bestaat voornamelijk uit de uitbuiting van mensen in diverse sectoren. Het kan daarbij gaan om onder andere het uitbuiten van bedelarij, het aanzetten tot criminaliteit, seksuele of economische uitbuiting. In feite is het een moderne vorm van slavernij.

Een wettelijk kader dat voor verbetering vatbaar is

Begin jaren '90 kwamen mensenhandel en mensen-smokkel bovenaan de politieke agenda te staan. Dat leidde uiteindelijk tot de aanneming van de wet van 13 april 1995 ter bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie. In 1999 besliste de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden zelfs een subcommissie Mensenhandel en Prostitutie op te richten om het fenomeen van kortbij op te volgen. Deze subcommissie bestaat vandaag de dag echter niet meer.

Ook op Europees en internationaal vlak kwam er meer en meer aandacht voor het probleem van de mensenhandel. Dit leidde tot een aantal wetgevende bepalingen. Belangrijk hier zijn vooral de Aanvul-

initiatives en la matière sont les Protocoles additionnels à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée concernant le trafic et la traite des êtres humains, et les décisions-cadres européennes relatives à la traite des êtres humains et à l'aide à l'immigration clandestine, ainsi qu'au transit et au séjour irréguliers.

Ces dispositions législatives internationales ont toutefois contraint la Belgique à actualiser sa propre législation en l'harmonisant avec les normes internationales. C'est ainsi que fut adoptée la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil. En ce qui concerne ce dernier point, la loi en question fut modifiée le 9 février 2006.

La loi précitée représente assurément une avancée importante dans la lutte contre la traite des êtres humains. Elle distingue clairement les notions de traite des êtres humains et de trafic des êtres humains, qui sont chacune définies avec précision. Le trafic des êtres humains est le fait de contribuer au franchissement clandestin d'une frontière dans un but lucratif. Cette notion est définie à l'article 77bis de la loi sur les étrangers. L'article 433quinquies inséré récemment dans le Code pénal, définit la traite des êtres humains comme étant le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne et de passer ou de transférer le contrôle exercé sur elle, dans le but d'exploiter cette personne. Les types d'exploitation sont énumérés limitativement dans la loi :

1. l'exploitation de la prostitution ou de la pédopornographie;
2. l'exploitation de la mendicité;
3. la mise au travail dans des conditions contraires à la dignité humaine;
4. le prélèvement d'organes;
5. le fait de forcer une personne à commettre un crime ou un délit contre son gré.

Si le contenu de cette liste est correct, nous constatons cependant que la description de l'exploitation sexuelle se limite à la prostitution et à la pédopornographie et n'englobe donc pas toutes les formes possibles d'exploitation sexuelle.

La traite des êtres humains est pourtant un phénomène en évolution permanente et de plus en plus professionnalisé, à l'instar de l'ensemble du milieu criminel. L'image de la jeune fille crédule se trouvant subitement dans le milieu de la prostitution est dépassée. Bien que la Belgique puisse se prévaloir de bons résultats dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la législation doit encore être modifiée et améliorée en vue de traquer les trafiquants d'êtres humains et d'améliorer l'accueil des victimes.

lende protocollen inzake mensenhandel en mensen-smokkel bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad en op Europees niveau de kaderbesluiten inzake mensenhandel en hulp bij illegale immigratie, illegale doortocht en illegaal verblijf.

Deze internationale wetgevende bepalingen noopten België er echter toe zijn eigen wetgeving te actualiseren door ze met de internationale bepalingen in overeenstemming te brengen. Dit gebeurde door de aanneming van de wet van 10 augustus 2005 met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers. Met betrekking tot het laatste punt werd de wet aangepast op 9 februari 2006.

Deze wet betekent zeker een hele verbetering in de strijd tegen de mensenhandel. Er wordt nu een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de begrippen mensenhandel en mensensmokkel, die elk duidelijk gedefinieerd zijn. Mensensmokkel is het ertoe bijdragen aan de illegale grensoverschrijding met een winst oogmerk. Het begrip is vervat in artikel 77bis van de Vreemdelingenwet. Onder mensenhandel, dat in een nieuw artikel 433quinquies in het Strafwetboek staat beschreven, verstaan we de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, de wisseling of de overdracht van de controle over hem teneinde deze persoon uit te buiten. De sectoren van uitbuiting zijn in de wet limitatief opgesomd. Het betreft de volgende punten :

1. uitbuiting van prostitutie of kinderpornografie;
2. uitbuiting van bedelarij;
3. aan het werk zetten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid;
4. het wegnemen van organen;
5. de persoon tegen zijn wil een misdaad of wanbedrijf doen plegen.

Hoewel de lijst goed is uitgewerkt, stellen we toch vast dat de omschrijving van seksuele exploitatie beperkt blijft tot prostitutie en kinderpornografie en dus niet alle mogelijke seksuele uitbuitingsvormen omvat.

Mensenhandel is echter een fenomeen dat, net zoals de gehele criminele sector, voortdurend evolueert en zich meer en meer professionaliseert. Het beeld van de nietsvermoedende meisjes die plots in de prostitutie terecht komen is achterhaald. Hoewel België goede resultaten kan voorleggen op het gebied van de strijd tegen mensenhandel, moeten er nog steeds aanpassingen en verbeteringen komen op wetgevend vlak om de mensenhandelaars op de hielen te zitten en de slachtoffers beter te kunnen opvangen.

L'un des principaux problèmes de la nouvelle loi réside dans le fait qu'elle ne repose pratiquement que sur l'aspect de l'exploitation. Dans la doctrine, on constate cependant que trois éléments de la traite des êtres humains doivent être distingués : le transport, l'exploitation et la contrainte. Ce dernier élément est totalement absent de la loi, ce qui risque d'entraîner une dilution idéologique de la notion de traite des êtres humains dans le sens de la seule exploitation.

Ce qui, en revanche, est nouveau, c'est que les Belges peuvent désormais aussi être considérés comme des victimes de la traite des êtres humains, et plus uniquement les étrangers. Par exemple, les jeunes filles belges exploitées par un *loverboy* peuvent aussi, en principe, être reconnues comme victimes de la traite des êtres humains. En même temps que l'extension du champ d'application à l'ensemble des personnes, qui justifie son insertion dans le Code pénal, l'incrimination a également été modifiée en profondeur. Celle-ci vise aujourd'hui explicitement une série de formes d'exploitation, tant sexuelle qu'économique, comme le vol et la transplantation d'organes ou de tissus, ainsi que l'exploitation de la mendicité.

L'absolue nécessité d'une approche multidisciplinaire

Pour lutter contre la traite des êtres humains, la Belgique a opté pour une approche multidisciplinaire. Celle-ci est à la fois intégrale (car elle comprend des mesures en matière de prévention, de recherches, de poursuites et d'assistance aux victimes) et intégrée (car elle vise l'ensemble des acteurs concernés par cette problématique).

La prévention de la traite des êtres humains prend surtout la forme de campagnes de sensibilisation et d'information. Ces campagnes sont dirigées par la coopération belge au développement dans les pays d'origine des victimes, dans le but d'informer les habitants de ces régions sur les dangers potentiels. En outre, des actions de sensibilisation sont également menées à l'attention de la population belge, en vue de dénoncer les méthodes utilisées par les trafiquants d'êtres humains.

En ce qui concerne les recherches et les poursuites, la directive ministérielle du 1^{er} février 2007 relative à la politique de recherches et de poursuites en matière de traite des êtres humains (Col 01/07) constitue l'outil de base. Cette directive a pour objectif d'élaborer une politique cohérente et prévoit à cet effet un cadre et des critères précis afin de mener une politique uniforme sur le terrain. Elle prévoit en outre une structure de coordination à laquelle toutes les instances de poursuites belges sont associées et qui tient des réunions trimestrielles. Dans la pratique, nous observons toutefois qu'il arrive encore que des victimes de

Eén van de grote problemen van de nieuwe wet is dat deze bijna uitsluitend is gebaseerd op het uitbuitingsaspect. In de literatuur zien we echter dat er drie componenten van mensenhandel worden weerhouden : het vervoersaspect, de uitbuitingscomponent en de dwangcomponent. Dit laatste element ontbreekt echter volledig. Het gevaar hier bestaat erin dat er een ideologische verwatering is van het mensenhandel-concept naar een uitbuitingsconcept.

Wel worden nu, in tegenstelling tot voordien, niet meer alleen vreemdelingen beschouwd als slachtoffers van mensenhandel, maar ook Belgen. Belgische meisjes bijvoorbeeld, die uitgebuit worden door een *loverboy*, kunnen dus in principe ook erkend worden als slachtoffer van mensenhandel. Samen met de uitbreiding van het toepassingsgebied naar alle personen, hetgeen zijn invoeging in het Strafwetboek rechtvaardigt, werd ook de strafbaarstelling in ruime mate gewijzigd. Deze beoogt nu expliciet een hele reeks vormen van exploitatie, zowel seksueel als economisch, net zoals de orgaan- of weefseldiefstal en -transplantatie en de exploitatie van bedelarij.

Een multidisciplinaire aanpak is essentieel

België heeft in de strijd tegen mensenhandel voor een multidisciplinaire aanpak gekozen. Die is tegelijk integraal (omvattend de maatregelen inzake preventie, opsporing en vervolging, als de bijstand aan slachtoffers) en geïntegreerd (betrekking hebbend op het geheel van de betrokken actoren in deze problematiek).

De preventie van de mensenhandel betreft vooral sensibiliserings- en informatiecampagnes. Die worden geleid door de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in de oorspronglanden van de slachtoffers om zo de inwoners van die regio's te informeren over de mogelijke gevaren. Daarnaast gebeurt de sensibilisatie ook ten opzichte van het Belgische publiek om de gebruikte methodes van de mensenhandelaars aan te tonen.

Wat de opsporing en de vervolging betreft, is het basisinstrument de ministeriële richtlijn van 1 februari 2007 inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel (Col 01/07). Die richtlijn heeft tot doel een coherent beleid te ontwikkelen en voorziet daarom in een duidelijk kader en criteria om zodoende een uniform beleid op het terrein toe te laten. Verder voorziet zij in een coördinatiestructuur die alle Belgische vervolginstanties omvat en driemaandelijks vergaderingen houdt. In de praktijk zien we echter dat slachtoffers van mensenhandel nog niet altijd als dusdanig worden herkend. Een verdere

la traite des êtres humains ne soient pas reconnues comme telles. Il s'agit donc de sensibiliser davantage les services de première ligne à ce problème.

Enfin, en ce qui concerne l'assistance aux victimes, la base actuelle est la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers. La création d'une base légale fait suite à la transposition récente en droit belge de différentes directives européennes. Si une personne est reconnue comme victime de la traite des êtres humains, elle acquiert un statut spécial qui lui permet d'obtenir un permis de séjour pour une durée illimitée. Elle doit toutefois remplir plusieurs conditions :

1. ne plus avoir de contacts avec les auteurs présumés;
2. être encadrée par un centre spécialisé;
3. déposer une plainte contre leur exploiteur ou faire des déclarations le concernant dans les quarante-cinq jours.

Le système est le résultat d'un compromis entre deux préoccupations : d'une part, la nécessité d'offrir aux victimes un éventail de mesures en matière d'aide et d'assistance, et d'autre part, la lutte contre les personnes et réseaux qui pratiquent la traite des êtres humains. Ce dernier point implique la collaboration de la victime. Pour l'accompagnement, il existe trois centres d'accueil spécialisés : Payoke, Pag-Asa et Sürya. Ces centres ont été reconnus dans une circulaire et sont financés par les pouvoirs publics. Ils sont uniquement habilités à demander des documents de séjour ou leur prolongation. L'accompagnement par les centres est obligatoire pour les victimes. Mais pour les mineurs, les conditions pour pouvoir bénéficier du statut sont très sévères. Les victimes de la traite des êtres humains n'ont pas non plus la possibilité d'introduire un recours contre une décision des centres. Elles ne peuvent faire appel que des décisions de l'Office des étrangers. Mais l'Office des étrangers suit toujours les rapports des centres. Il devrait, au contraire, mener chaque fois une enquête indépendante qui considérerait les rapports des centres comme un élément parmi d'autres. Pour garantir la sécurité juridique des victimes, il faudrait prévoir ici aussi une possibilité de recours. D'autre part, les personnes qui ont été victimes de la traite des êtres humains à l'étranger ne peuvent pas non plus bénéficier du statut. Il conviendrait de soulever ce problème au niveau européen afin d'examiner s'il est possible de mettre en place une collaboration en vue d'élaborer un statut européen de victime ou un préconcept y afférent.

L'on attend une procédure d'agrément objective qui permettra de reconnaître les centres actuels. Au besoin, d'autres centres pourraient, à l'avenir, également être agréés par le biais de cette procédure. Il

sensibilisering van de eerstelijnsdiensten dringt zich hier op.

Voor de bijstand aan de slachtoffers ten slotte is de actuele basis de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980. Het invoeren van een wettelijke basis is het gevolg van de recente implementatie van diverse Europese richtlijnen in het Belgisch recht. Indien een slachtoffer als slachtoffer van mensenhandel wordt erkend, krijgt het een speciaal statuut en kan het op basis hiervan een verblijfstitel voor onbepaalde duur krijgen. De persoon in kwestie moet dan wel aan een aantal voorwaarden voldoen :

1. het contact met de vermoedelijke auteurs verbreken;
2. begeleid worden door een gespecialiseerd centrum;
3. binnen de vijfenveertig dagen verklaringen afleggen of klacht indienen tegen hun uitbouter.

Het systeem is het resultaat van een compromis tussen twee bezorgdheden : enerzijds de noodzaak om de slachtoffers een verzameling aan maatregelen inzake hulp en bijstand aan te bieden, anderzijds de strijd tegen de personen en netwerken die mensenhandel bedrijven. Dit laatste punt impliceert de medewerking van het slachtoffer. Voor de begeleiding zijn er drie gespecialiseerde onthaalcentra : Payoke, Pag-Asa en Sürya. Deze centra werden erkend in een omzendbrief en door de overheid gefinancierd. Enkel zij zijn bevoegd voor het aanvragen van verblijfsdocumenten of verlengingen ervan. De begeleiding door de centra is verplicht voor de slachtoffers. De voorwaarden om voor het statuut in aanmerking te komen zijn voor minderjarigen echter vrij zwaar. Ook kunnen slachtoffers van mensenhandel niet in beroep gaan tegen een beslissing van de centra, maar enkel tegen een beslissing van de Dienst vreemdelingenzaken (DVZ). DVZ volgt echter steeds de verslagen van de centra. DVZ zou daarentegen steeds een onafhankelijk onderzoek moeten instellen waarbij de verslagen van de centra slechts één van de elementen zijn. Om de rechtszekerheid van de slachtoffers te verzekeren, moet ook hier beroep mogelijk zijn. Verder komen de personen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel in het buitenland, niet in aanmerking voor het statuut. Dit probleem zou op Europees niveau moeten aangekaart worden om te zien of men tot een samenwerking kan komen met het oog op het uitwerken van een Europees slachtofferstatuut of een preconcept hiervoor.

Er moet een objectieve erkenningsprocedure komen volgens welke de huidige centra worden erkend. Indien nodig zouden er in de toekomst ook andere centra via die procedure erkend kunnen worden. Zo

convient de souligner qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas encore de centres agréés pour les victimes mineures. Il y a aussi une réelle nécessité de mettre en place un centre pour la Flandre orientale et occidentale ainsi qu'à Charleroi, afin de pouvoir aider, de la manière la plus adéquate possible, les victimes identifiées dans cette région.

La coordination est assurée par une cellule interdépartementale et un procureur fédéral

En Belgique, le procureur fédéral est responsable, au niveau national, de la coordination des poursuites dans le cadre de la traite des êtres humains. Étant donné le caractère généralement transnational de la traite des êtres humains, la mission dévolue au procureur fédéral de faciliter la coopération internationale revêt une importance capitale au niveau international. Il faut aussi améliorer la collaboration entre le procureur fédéral et le réseau d'expertise « Traite et trafic des êtres humains » du Collège des procureurs généraux.

La Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains a pour mission de coordonner les différentes initiatives dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. Créée en 1995, la Cellule a été redynamisée par l'arrêté royal du 16 mai 2004 relatif à la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains. Le ministre de la Justice en assure la présidence. L'expérience montre que les différents groupes de travail établissent des rapports, mais que ceux-ci ne trouvent pas encore beaucoup d'écho dans les milieux politiques. Un *feed-back* est pourtant nécessaire pour pouvoir mener pleinement la lutte contre la traite des êtres humains. C'est la raison pour laquelle le ministre de la Justice pourrait désigner un tiers qui s'occuperait de la coordination sous sa responsabilité politique.

Nécessité de rendre opérationnel le Centre d'information et d'analyse en matière de trafic et de traite des êtres humains

Dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains, il est essentiel que les différents acteurs concernés puissent disposer d'informations suffisantes et mettre à la disposition des autres services les informations et connaissances qu'ils ont acquises. Voilà pourquoi le Centre d'information et d'analyse en matière de trafic et de traite des êtres humains (CIATTEH) a été créé. La mission du CIATTEH est double : d'une part, la collecte, la centralisation, et la transmission de données, d'autre part, la réalisation d'analyses stratégiques. Ces analyses doivent être communiquées aux membres de la Cellule qui prennent, chacun à leur tour, suivant leurs compétences et finalités, les initiatives nécessaires et opérationnelles dans le cadre de la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains. Idéalement, le CIATTEH

bestaan er tot op heden geen erkende centra voor minderjarige slachtoffers. Ook blijkt een zekere nood te bestaan aan een centrum voor Oost- en West-Vlaanderen en Charleroi om slachtoffers die daar worden opgespoord zo adequaat mogelijk te kunnen helpen.

Een interdepartementale cel en federale procureur staan in voor de coördinatie

In België is op nationaal niveau de federale procureur verantwoordelijk voor de coördinatie van de vervolging in de mensenhandel. Gezien het algemeen transnationaal karakter van de mensenhandel, is op internationaal niveau de opdracht van de vergemakkelijking van de internationale samenwerking door de federale procureur van essentieel belang. Ook moet de samenwerking tussen de federale procureur en het expertisenetwerk Mensenhandel van het College van procureurs-generaal verbeterd worden.

De coördinatie van de verschillende initiatieven in het kader van de strijd tegen mensenhandel is de taak van de Interdepartementale Coördinatiecel voor de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel. De Cel werd reeds opgericht in 1995 en werd gedynamiseerd door het koninklijk besluit van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel. De minister van Justitie neemt het voorzitterschap waar. De praktijk leert dat de verschillende werkgroepen wel rapporten opmaken, maar dat vanuit politieke hoek nog te weinig *feedback* wordt gegeven. Dit is nochtans noodzakelijk om de strijd tegen de mensenhandel ten volle te kunnen voeren. Daarom zou de minister van Justitie een derde persoon kunnen aanwijzen die, onder zijn politieke verantwoordelijkheid, de coördinatie op zich neemt.

Het Informatie- en Analysecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel moet operationeel worden

In de strijd tegen mensenhandel is het belangrijk dat de verschillende betrokken actoren over voldoende informatie kunnen beschikken en hun verworven kennis en informatie ter beschikking stellen van andere diensten. Daarom werd het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (IAMM) opgericht. Het doel van het IAMM is tweeledig: enerzijds het verzamelen, centraliseren en uitwisselen van gegevens, anderzijds het uitvoeren van strategische analyses. Die moeten worden gecommuniceerd naar de leden van de Cel, die dan, elk op hun beurt en in functie van hun bevoegdheden en finaliteiten, de noodzakelijke en operationele initiatieven nemen voor de strijd tegen de mensensmokkel en de mensenhandel. Idealiter zou het IAMM moeten beschikken over gegevens van de Sociale Inspectie, de

devrait disposer des données de l'Inspection sociale, de la police fédérale et de la Justice, et devrait collaborer avec les centres agréés.

Un Comité de gestion a été créé pour garantir le fonctionnement optimal du CIATTEH. Toutefois, le CIATTEH n'est toujours pas opérationnel pour des raisons diverses. Il y a notamment des problèmes au niveau de l'anonymat des données et il y a également une pénurie de ressources financières. D'autre part, la description des missions dévolues au CIATTEH manque de clarté. En effet, le cumul des tâches opérationnelles et des tâches d'analyse semble contradictoire.

Le Rapporteur national en matière de traite des êtres humains

Il convient de désigner un Rapporteur national en matière de traite des êtres humains pour respecter les obligations internationales énoncées dans le Plan d'action européen. En Belgique, ce rôle est actuellement dévolu au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR). À cette fin, le CECLR établit un rapport annuel dans lequel il évalue la politique en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Toutefois, le rôle de Rapporteur national en matière de traite des êtres humains ne constitue qu'une des nombreuses missions du CECLR. Pour que le CECLR puisse remplir cette tâche de manière optimale, il conviendra, après évaluation de cette mission, de songer à renforcer ses moyens.

L'instance qui assume le rôle de Rapporteur national doit, idéalement, être totalement indépendante non seulement du gouvernement et de ses activités mais aussi de la politique en général et ce, de manière à ne pas être à la fois juge et partie.

En outre, à l'heure actuelle, il y a plusieurs instances qui sont chargées d'effectuer une évaluation de la lutte contre la traite des êtres humains :

1. le service de la Politique criminelle du Service public fédéral (SPF) Justice;
3. le Réseau d'expertise du Collège des procureurs généraux;
3. la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains;
4. le CECLR.

Ces instances doivent en permanence être attentives à leurs constatations respectives.

Plan d'action fédéral pour la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains

En juillet 2008, le Conseil des ministres fédéral a approuvé le plan d'action de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Le plan d'action fait le bilan de la politique menée par le gouvernement depuis la création de la Cellule interdépartementale de coordina-

federale politie en Justitie en zou het moeten samenwerken met de erkende centra.

Een Beheerscomité werd opgericht om het optimaal functioneren van het IAMM te garanderen. Het IAMM is echter nog steeds niet operationeel omwille van uiteenlopende redenen. Zo zijn er problemen in verband met de anonimiteit van de gegevens en is er een gebrek aan financiële middelen. Ook blijkt de eigenlijke taakomschrijving niet echt duidelijk. Het samenbrengen van operationele taken met analyserende taken lijkt immers tegenstrijdig.

De Nationale Rapporteur Mensenhandel

Overeenkomstig de internationale verplichtingen weergegeven in het Europees Actieplan, moet er een Nationale Rapporteur Mensenhandel worden aangewezen. In België wordt deze rol op dit ogenblik ingevuld door het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR). Het CGKR maakt hiervoor jaarlijks een rapport waarin het beleid inzake mensenhandel wordt geëvalueerd. Nationale Rapporteur Mensenhandel is echter slechts één van de vele taken van het CGKR. Om deze taak optimaal te kunnen uitoefenen, moet erover nagedacht worden het CGKR na evaluatie met betrekking tot deze opdracht van meer middelen te voorzien.

Idealiter is de instantie die de rol van Nationaal Rapporteur bekleedt, volledig onafhankelijk van de activiteiten van de regering en van de politiek in het algemeen opdat ze niet tegelijk rechter en partij zou zijn.

Voorts maken er verschillende betrokkenen vandaag de dag een evaluatie van de strijd tegen mensenhandel :

1. de dienst voor het Strafrechtelijk Beleid van de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie;
2. het expertisenetwerk van het College van de procureurs-generaal;
3. de Interdepartementale Coördinatiecel voor de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel;
4. het CGKR.

Deze instanties moeten steeds oor hebben voor elkaars bevindingen.

Federaal Actieplan voor de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel

In juli 2008 keurde de federale Ministerraad het Actieplan voor de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel goed. Het Actieplan maakt de balans op van het beleid dat de regering sinds de oprichting van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrij-

tion de la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Il définit également les principaux accents et projets que le gouvernement développera dans les années futures.

Le plan d'action prévoit une série d'engagements à court et long termes. À court terme, le plan d'action entend poursuivre le rôle de pionnier international de la Belgique dans les stratégies de l'approche de la traite des êtres humains. À long terme, le plan vise à diminuer la demande générant certaines formes de traite des êtres humains. Il entend également soutenir le rejet social de toute forme d'exploitation des personnes. Le Plan d'action prévoit des projets préventifs et répressifs.

L'un des projets vise la création d'un « numéro vert plurilingue Traite des êtres humains », en association ou non avec d'autres « numéros verts » existants ou à créer, pour répondre aux questions des gens qui sont actifs dans les groupes à risque et les secteurs à risque, et aussi pour mobiliser les groupes cibles des différentes campagnes de sensibilisation. Le fonctionnement de ces numéros sera régi par des procédures clairement établies pour aiguiller les plaintes vers les partenaires. Un tel point de contact revêt une importance capitale pour la lutte contre la traite des êtres humains.

Un système de suivi parlementaire est essentiel

Fin 1999, la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat a décidé de créer une sous-commission « Traite des êtres humains et prostitution » ayant pour mission d'examiner la problématique de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation. Sa mission consistait à analyser l'organisation et le fonctionnement des filières, la situation dans les pays d'origine, l'accueil des victimes, la politique policière et l'appui logistique de celle-ci, la politique judiciaire et la collaboration policière et judiciaire au niveau international. Cette sous-commission a livré plusieurs rapports parlementaires en formulant à chaque fois des recommandations concrètes, dont quelques-unes ont été mises en œuvre. La sous-commission a été supprimée en 2003.

Cependant, la nécessité d'un tel système de suivi parlementaire subsiste. Il permettrait ainsi de surveiller la mise en œuvre consécutive du Plan d'action pour la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Il permettrait aussi d'évaluer la loi, comme le prévoit le Plan d'action.

*
* *

ding van de mensensmokkel en de mensenhandel heeft gevoerd. Het bepaalt ook de belangrijke accenten en projecten die de regering tijdens de komende jaren zal uitwerken.

Het Actieplan voorziet in een aantal engagementen op korte en lange termijn. Op korte termijn wil het Actieplan de internationale voortrekkersrol van België op het vlak van de mensenhandel behouden. Op lange termijn wil het de vraag terugdringen die vormen van mensenhandel genereert. Het wil tegelijk de uitdrukkelijke maatschappelijke afkeuring bevorderen van elke vorm van uitbuiting van mensen. Het Actieplan bevat preventieve en repressieve projecten.

Eén van de projecten betreft de creatie van een « meertalig groen nummer mensenhandel », al dan niet aansluitend bij andere bestaande of te creëren « groene nummers », voor vragen van mensen die werken met risicogroepen en risicosectoren, maar ook voor oproepen van de doelgroepen van de verschillende bewustmakingscampagnes. Het functioneren van dergelijke nummers zal worden geregeld met duidelijke vastgelegde procedures voor de dispatching van de meldingen aan de partners. Een dergelijk meldpunt is van groot belang voor de strijd tegen mensenhandel.

Een parlementair opvolgingssysteem is essentieel

Eind 1999 besliste de Senaatscommissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden een subcommissie Mensenhandel en Prostitutie op te richten met als opdracht de problematiek van mensenhandel met het oog op uitbuiting te onderzoeken. De opdracht bestond erin een analyse te maken van de organisatie en de werking van de netwerken, de situatie in de landen van herkomst, de opvang van de slachtoffers, het politiebeleid en de logistieke ondersteuning hiervan, het gerechtelijk beleid en de internationale politionele en gerechtelijke samenwerking. Deze subcommissie heeft tal van parlementaire rapporten afgeleverd met telkens concrete aanbevelingen, waarvan er verschillende werden uitgevoerd. De subcommissie werd in 2003 opgedoekt.

De noodzaak van een dergelijk parlementair opvolgingssysteem blijft echter bestaan. Zo zou er toezicht kunnen gehouden worden op de consequente uitvoering van het Actieplan voor de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Ook kan er zo een evaluatie gemaakt worden van de wet, zoals in het Actieplan is voorzien.

Dirk CLAES.
Jan DURNEZ.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. constatant que la définition actuelle de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle se limite à l'exploitation de la prostitution ou de la pornographie infantine;

B. constatant que la définition actuelle de la traite des êtres humains est axée trop unilatéralement sur l'aspect de l'exploitation et pas assez sur l'élément de contrainte et entraîne de ce fait une dilution idéologique du concept de la traite des êtres humains;

C. constatant que la recherche et l'identification des victimes de la traite des êtres humains pose souvent problème, en particulier lorsqu'il s'agit de victimes de l'exploitation économique et, dans une moindre mesure, de victimes de l'exploitation sexuelle;

D. considérant qu'il est capital d'instaurer un dispositif de recherche plus efficace et encore plus rapide non seulement des personnes qui sont victimes de la traite des êtres humains, mais aussi des victimes atypiques de l'exploitation économique dans des secteurs importants comme ceux des transports et de la construction, que l'on a encore trop souvent tendance de nos jours à ne pas considérer comme des victimes de la traite des êtres humains;

E. constatant que les victimes de la traite des êtres humains qui ont été exploitées dans des pays étrangers mais qui débarquent en Belgique ne peuvent pas bénéficier du statut de victime au regard du droit belge;

F. considérant que, pour les mineurs, les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier du statut sont assez lourdes et que les victimes qui ont collaboré avec la justice mais dont l'affaire a été classée sans suite sont officiellement exclues du bénéfice du statut de victime;

G. constatant que l'Office des étrangers accorde et proroge le statut de victime de la traite des êtres humains presque exclusivement sur la base des rapports des trois centres agréés;

H. constatant que, dans la pratique, les trois centres d'accueil spécialisés disposent d'une très grande liberté;

I. vu que la collaboration entre le procureur fédéral et le Collège des procureurs généraux n'est pas optimale;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. vaststellende dat de huidige definitie inzake mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting enkel uitbuiting van prostitutie of kinderporno omvat;

B. vaststellende dat de huidige definitie inzake mensenhandel te eenzijdig op het uitbuitingsaspect is geënt en te weinig op de dwangcomponent en zo voor een ideologische verwatering van het mensenhandel-concept zorgt;

C. vaststellende dat de detectie en de identificatie van slachtoffers van mensenhandel vaak problemen oplevert en dit vooral bij slachtoffers van economische exploitatie en in mindere mate bij seksuele exploitatie;

D. overwegende dat het cruciaal is dat personen die het slachtoffer zijn van mensenhandel beter en nog sneller worden opgespoord, ook de atypische slachtoffers van economische exploitatie uit grote sectoren zoals transport en bouw welke nu nog al te vaak niet als slachtoffers van mensenhandel worden beschouwd;

E. vaststellende dat slachtoffers van mensenhandel die in andere landen uitgebuit werden maar in België terecht komen, niet in aanmerking komen voor het Belgisch slachtofferstatuut;

F. overwegende dat de voorwaarden om voor het statuut in aanmerking te komen voor minderjarigen vrij zwaar zijn en dat slachtoffers die hebben meegewerkt met het gerecht, maar wier zaak geseponneerd werd, officieel uit het slachtofferstatuut vallen;

G. vaststellende dat de Dienst vreemdelingenzaken (DVZ) het statuut van slachtoffer van mensenhandel bijna uitsluitend verleent en verlengt op basis van de rapporten van de drie erkende centra;

H. vaststellende dat de drie gespecialiseerde ont-haalcentra in de praktijk een zeer grote vrijheid hebben;

I. gezien de samenwerking tussen de federale procureur en het College van procureurs-generaal niet optimaal is;

J. constatant qu'à ce jour, les rapports des groupes de travail de la Cellule interdépartementale de coordination n'ont guère suscité de réactions de la part des responsables politiques;

K. considérant que, dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains, il importe que les différents acteurs puissent disposer de suffisamment d'informations et mettre à la disposition d'autres services les connaissances et informations qu'ils ont acquises, mais que le fonctionnement actuel du Centre d'information et d'analyse en matière de trafic et de traite des êtres humains est loin d'être optimal et ce, pour diverses raisons;

L. constatant qu'eu égard aux multiples tâches qui lui incombent, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme n'est pas toujours en mesure d'accomplir de manière optimale sa mission de rapporteur national en matière de traite des êtres humains;

M. vu que, dans le cadre de la lutte contre l'exploitation économique à grande échelle sous le couvert de sous-traitants, les commettants ne peuvent pas toujours être tenus pour responsables;

N. constatant que les victimes qui se sont constituées partie civile obtiennent rarement une indemnisation ou n'en obtiennent une que très tardivement;

O. considérant qu'une coopération entre l'Inspection sociale belge et l'inspection des autres États membres de l'Union européenne est essentielle;

P. constatant que le Conseil des ministres a approuvé un plan d'action de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains dans lequel il prend plusieurs engagements dont celui de créer un point de contact;

Q. constatant qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucun système parlementaire de suivi,

Demande au gouvernement :

1. d'examiner l'opportunité d'étendre la loi à toutes les formes d'exploitation à des fins sexuelles;

2. de tenir compte dans la loi du concept de « contrainte »;

3. de consacrer une attention toute particulière à la sensibilisation et à la formation des services de première ligne afin de permettre une recherche et une identification plus efficaces des victimes;

4. de se montrer très attentif à la sensibilisation et à la formation de la magistrature assise et de la magistrature debout;

5. d'examiner la possibilité d'instaurer un statut de protection européen;

J. vaststellende dat op de rapporten van de werkgroepen van de Interdepartementale Coördinatiecel tot nog toe weinig feedback kwam uit politieke hoek;

K. overwegende dat het in de strijd tegen mensenhandel belangrijk is dat de verschillende actoren over voldoende informatie kunnen beschikken en hun verworven kennis en informatie ter beschikking kunnen stellen van andere diensten, doch dat de huidige werking van het Informatie- en Analysecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel verre van optimaal is en dit om tal van redenen;

L. vaststellende dat het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding zijn taak als Nationale Rapporteur Mensenhandel, wegens zijn veelheid aan taken, niet altijd optimaal kan uitoefenen;

M. gezien in het kader van de strijd tegen groot-schalige economische uitbuiting via constructies van onderaanneming de opdrachtgevers niet altijd verantwoordelijk kunnen gesteld worden;

N. vaststellende dat de slachtoffers die zich burgerlijke partij hebben gesteld vaak geen of heel laat een schadevergoeding krijgen;

O. overwegende dat een samenwerking tussen de Belgische sociale inspectie en die van de andere lidstaten van de Europese Unie essentieel is;

P. vaststellende dat de Ministerraad een actieplan voor de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel heeft goedgekeurd dat een aantal engagementen in zich draagt, zoals de oprichting van een meldpunt;

Q. vaststellende dat er op dit ogenblik geen opvolgingssysteem bestaat vanuit het parlement,

Vraagt de regering :

1. te onderzoeken of een uitbreiding van de wet naar al de uitbuitingsvormen van seksuele exploitatie aangewezen is;

2. in de wet rekening te houden met het concept dwang;

3. extra aandacht te besteden aan de sensibilisatie en de vorming van de eerstelijnsdiensten om zo slachtoffers beter te detecteren en identificeren;

4. ruime aandacht te besteden aan de sensibilisatie en vorming van de staande en de zittende magistratuur;

5. de mogelijkheid tot de invoering van een Europees beschermingsstatuut na te gaan;

6. d'examiner l'opportunité de développer un système objectif d'identification des victimes;

7. d'inviter l'Office des étrangers à procéder systématiquement à une enquête indépendante avant de prendre une décision en ce qui concerne l'octroi ou la prorogation du statut de victime de la traite des êtres humains, et de donner aux victimes de la traite des êtres humains la possibilité d'introduire un recours contre une décision de l'Office des étrangers;

8. d'instaurer une procédure d'agrément des centres et d'évaluer régulièrement l'efficacité de leur accompagnement, étant donné qu'ils sont financés par les pouvoirs publics;

9. d'encourager la collaboration entre le procureur fédéral et le Collège des procureurs généraux;

10. de réinscrire la lutte contre la traite des êtres humains dans la liste des priorités politiques et de donner suite aux rapports de la Cellule interdépartementale de coordination; à cet effet, une personne tierce pourrait être désignée en vue d'assurer la coordination sous la responsabilité politique du ministre de la Justice;

11. de rendre le Centre d'information et d'analyse en matière de trafic et de traite des êtres humains (CIATTEH) opérationnel et de définir ses tâches avec précision;

12. de réfléchir, après évaluation, à l'opportunité d'octroyer des moyens supplémentaires au CECLR afin de lui permettre d'assurer pleinement son rôle de rapporteur national en matière de traite des êtres humains;

13. d'examiner l'opportunité d'élaborer une loi relative à la coresponsabilité des commettants dans le cadre de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique;

14. de sensibiliser la justice afin qu'elle attribue systématiquement aux victimes les confiscations prononcées et ce, à titre d'indemnisation;

15. de renforcer la coopération européenne et internationale entre les différents services compétents et, le cas échéant, de conclure à cet effet des accords bilatéraux avec les pays concernés;

16. de mettre scrupuleusement en œuvre toutes les mesures prévues dans le plan d'action de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains, y compris une évaluation de la loi.

6. te onderzoeken of de ontwikkeling van een systeem van objectief slachtofferschap opportuun is;

7. DVZ op te roepen steeds een onafhankelijk onderzoek te voeren vooraleer een beslissing te nemen met betrekking tot het toekennen of verlengen van het statuut van slachtoffer van mensenhandel en voor de slachtoffers van mensenhandel een beroepsmogelijkheid te bieden tegen een beslissing van DVZ;

8. een erkenningsprocedure van de centra in te stellen en verder, gezien de overheidsfinanciering, regelmatig een onderzoek te voeren naar de efficiëntie van de begeleiding;

9. de samenwerking tussen de federale procureur en het College van de procureurs-generaal te stimuleren;

10. van de strijd tegen mensenhandel terug een prioriteit op politiek niveau te maken en opvolging te geven aan de rapporten van de Interdepartementale Coördinatiecel; hiertoe kan onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie een derde persoon worden aangesteld die de coördinatie op zich neemt;

11. het Informatie- en Analysecentrum Mensen-smokkel en Mensenhandel (IAMM) operationeel te maken en ervoor te zorgen dat het centrum een duidelijke taakomschrijving krijgt;

12. na te denken om, na evaluatie, het CGKR van extra middelen te voorzien om het zo zijn rol van Nationale Rapporteur Mensenhandel optimaal te laten spelen;

13. te onderzoeken of de invoering van een wet met betrekking tot de medeverantwoordelijkheid van opdrachtgevers in het kader van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting aangewezen is;

14. het gerecht te sensibiliseren om systematisch aan slachtoffers de uitgesproken verbeurdverklaringen toe te wijzen in het kader van een schadevergoeding;

15. de Europese en internationale samenwerking tussen de verschillende bevoegde diensten te versterken en hiervoor desgevallend bilaterale akkoorden te sluiten met de betrokken landen;

16. het Actieplan voor de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel met al zijn engagementen nauwgezet uit te voeren, inclusief een evaluatie van de wet.

Le Sénat décide :

— de prendre une initiative en vue d'instaurer un système parlementaire de suivi qui permette d'entendre à échéances régulières les instances responsables de la mise en œuvre de la politique sur le terrain.

21 décembre 2010.

Beslist de Senaat :

— een initiatief te nemen tot instelling van een parlementair opvolgingssysteem, waarbij de uitvoerders van het beleid op het terrein regelmatig worden gehoord.

21 december 2010.

Dirk CLAES.
Jan DURNEZ.