

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2008-2009

13 JANUARI 2009

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 61/5 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ten einde de strijd tegen mensenhandel op te voeren

(Ingediend door de heer Philippe Mahoux)

TOELICHTING

In het begin van de jaren 1990 bogen de Belgische autoriteiten zich over het probleem van de mensenhandel en beslisten ze om een systeem op te zetten om de slachtoffers te beschermen. Het Belgische systeem voor de bestrijding van mensenhandel stoelt op een moeilijk compromis tussen de wens om de slachtoffers te beschermen en toekomstperspectieven te bieden en de noodzaak van een efficiënte strijd tegen de georganiseerde netwerken die verantwoordelijk zijn voor de uitbuiting van deze slachtoffers.

Zo schrijft de Belgische wetgeving voor dat de slachtoffers van mensenhandel of mensensmokkel (1) die willen meewerken met de gerechtelijke autoriteiten

(1) Voor de slachtofferstatus komen in aanmerking: zowel de slachtoffers van mensenhandel in de zin van artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek als bepaalde slachtoffers van mensensmokkel, namelijk de slachtoffers bij wie de omstandigheden inzake transport of behandeling lijken op de situatie van de slachtoffers van mensenhandel en die dus eveneens schendingen van hun fundamentele rechten ondergaan. Het gaat om slachtoffers van ernstige vormen van mensensmokkel bedoeld in artikel 77*quater*, 1^o tot 5^o, van de wet van 15 december 1980 (minderjarig slachtoffer (1^o); misbruik van de kwetsbare toestand van het slachtoffer (2^o); gebruik van listige kunstgrepen, bedreigingen of dwang (3^o); het in gevaar brengen van het slachtoffer (4^o); blijvende fysieke of psychische ongeschiktheid van het slachtoffer ten gevolge van het gepleegde misdrijf (5^o).

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2008-2009

13 JANVIER 2009

Proposition de loi modifiant l'article 61/5 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, visant à intensifier la lutte contre la traite des êtres humains

(Déposée par M. Philippe Mahoux)

DÉVELOPPEMENTS

C'est au début des années 1990 que les autorités belges se préoccupent du problème de la traite des êtres humains et ont décidé de mettre en place un système de protection des victimes. Le système belge de lutte contre la traite des êtres humains repose sur un difficile compromis entre, d'une part, la volonté de protéger les victimes et de leur offrir des perspectives d'avenir, et d'autre part, la nécessité d'une lutte efficace contre les réseaux organisés responsables de la situation d'exploitation dans laquelle se trouvent ces victimes.

La législation belge prévoit ainsi que les victimes de la traite ou de trafic des êtres humains (1) qui acceptent de collaborer avec les autorités judiciaires

(1) Peuvent ainsi bénéficier du statut de victime tant les victimes de la traite des êtres humains au sens de l'article 433*quinquies* du Code pénal que certaines victimes du trafic d'êtres humains, à savoir celles dont les conditions de transport ou de traitement s'apparentent à des victimes de la traite et qui subissent donc elles aussi des atteintes à leurs droits fondamentaux. Il s'agit des victimes des formes aggravées de trafic visées à l'article 77*quater*, 1^o à 5^o, de la loi du 15 décembre 1980 (minorité de la victime (1^o); abus de la situation vulnérable de la victime (2^o); usage de manœuvres frauduleuses, violence, menaces ou contrainte (3^o); mise en danger de la vie de la victime (4^o); incapacité permanente physique ou psychologique de la victime suite à l'infraction commise (5^o).

en door een specifiek opvangcentrum (1) willen worden begeleid, de status van slachtoffer en een verblijfsvergunning kunnen krijgen.

Wat meer bepaald de verblijfsstatus betreft, heeft Europa via richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 minimumnormen vastgelegd, die gekoppeld zijn aan de duur van de desbetreffende nationale procedures van de lidstaten, voor de toekenning van verblijfsvergunningen van bepaalde duur aan onderdanen van derde landen die hun medewerking verlenen in het kader van de strijd tegen mensenhandel. Het stelsel wordt als volgt verantwoord: door hun hachelijke of zelfs illegale administratieve situatie durven deze slachtoffers zich meestal niet te wenden tot de autoriteiten van het land waar ze zich bevinden, uit angst om onmiddellijk te worden teruggestuurd naar hun land van herkomst wegens hun verblijfstoestand en uit angst voor represailles door de daders. Anderzijds proberen de autoriteiten van de lidstaten dit fenomeen te bestrijden en de netwerken te ontmantelen. In dit kader kan de informatie die de slachtoffers verstrekken zeer nuttig blijken voor het onderzoek. Om die reden wordt een systeem voorgesteld waarbij de betrokkenen worden aangemoedigd om samen te werken met de gerechtelijke autoriteiten, een systeem dat reeds bestond in verschillende Europese landen, waaronder België.

Aangezien ons rechtssysteem reeds voorzorg in maatregelen ten gunste van de slachtoffers, was het de bedoeling het bestaande stelsel dat gunstiger was dan de inhoud van de Europese richtlijn in stand te houden. De nieuwe bepalingen van de wet van 15 december 1980 en meer bepaald de artikelen 61/2 tot 61/5 zijn bijgevolg hoofdzakelijk bedoeld om onze wetgeving in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

Hoewel de Belgische wetgeving inzake mensenhandel wordt beschouwd als één van de meest uitgebreide systemen binnen de Europese Unie, vertoont ze desalniettemin nog steeds een aantal lacunes, zoals de regeling inzake het verblijf van de slachtoffers.

De toekenning van bescherming van en bijstand aan de slachtoffers van mensenhandel of een ernstige vorm van mensensmokkel is gekoppeld aan de samenwerking met het gerecht, wat betekent dat om deze status van «slachtoffer van mensenhandel» te verkrijgen, het slachtoffer aan drie voorwaarden moet voldoen: het contact met de vermoedelijke daders van hun uitbuiting verbreken, begeleid worden door een gespecialiseerd centrum en binnen de eventuele termijn van 45 dagen een verklaring afleggen of klacht indienen tegen de uitbuiters.

(1) Het gaat om de VZW Sürya voor Wallonië, de VZW Pag-Asa voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de VZW Payoke voor Vlaanderen.

et d'être accompagnées par un centre d'accueil spécifique (1) peuvent bénéficier du statut de victime et de l'octroi d'un titre de séjour

En ce qui concerne plus particulièrement le statut de séjour, l'Europe, via la directive 2004/81/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004, a fixé des normes minimales, liées à la durée des procédures nationales correspondantes des États membres, pour l'octroi de titres de séjour à durée déterminée aux ressortissants de pays tiers qui apportent leur collaboration dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. Le régime est justifié de la manière suivante: en raison de leur situation administrative précaire ou même illégale, ces victimes n'osent le plus souvent pas s'adresser aux autorités du pays dans lequel elles se trouvent, par crainte d'être immédiatement renvoyées dans leur pays d'origine en raison de leur situation de séjour, et par crainte des mesures de représailles de la part des auteurs de l'infraction. D'autre part, les autorités des États membres cherchent à lutter contre ce phénomène et à démanteler les réseaux. Dans ce cadre, les éléments d'information fournis par les victimes peuvent s'avérer très utiles à l'enquête. C'est la raison pour laquelle ce système d'incitation à coopérer avec les autorités judiciaires est proposé, système qui existait déjà dans plusieurs pays européens dont la Belgique.

Comme notre système juridique comprenait déjà des mesures en faveur des victimes, le but était de maintenir le régime en vigueur qui était plus favorable que le contenu de la directive européenne. Les nouvelles dispositions de la loi du 15 décembre 1980 et plus exactement les articles 61/2 à 61/5 visent donc essentiellement à mettre notre législation en conformité avec la directive.

Bien que la législation belge contre la traite d'êtres humains soit considérée comme un des systèmes les plus développés au sein de l'Union européenne, elle présente néanmoins toujours certaines lacunes comme la question du règlement du séjour des victimes.

L'octroi d'une protection et d'une assistance aux victimes de la traite ou d'une forme aggravée de trafic d'êtres humains est lié à la collaboration avec la justice, ce qui implique que pour recevoir ce statut de «victime de la traite», la victime doit satisfaire à trois conditions: rompre les contacts avec les auteurs présumés de leur exploitation, être accompagnée par un centre spécialisé et, endéans le délai éventuel de 45 jours, faire des déclarations ou porter plainte contre son exploiteur.

(1) Il s'agit de l'ASBL Sürya pour la Wallonie, l'ASBL Pag-Asa pour la région de Bruxelles-Capitale et l'ASBL Payoke pour la Flandre.

De procedure bedoeld in de artikelen 61/2 tot 61/5 van de vreemdelingenwet verloopt aldus in vier grote fasen.

In de eerste plaats krijgt het potentiële slachtoffer dat de personen die hem in de mensenhandel hebben doen belanden, heeft verlaten en dat zich tot een gespecialiseerd opvangcentrum wendt, een bedenktijd van 45 dagen. Tijdens deze periode kan het slachtoffer zijn sereniteit terugvinden en vervolgens beslissen om al dan niet verklaringen af te leggen tegen de personen die hem hebben uitgebuit of om zich voor te bereiden op een terugkeer naar zijn land van herkomst.

Wanneer het slachtoffer vervolgens een verklaring heeft afgelegd of klacht heeft ingediend, begint de tweede fase. Het slachtoffer kan dan beschikken over een verblijfsdocument van 3 maanden, op voorwaarde echter dat hij of zij wordt begeleid door een gespecialiseerd opvangcentrum en niet opnieuw contact opneemt met de vermoedelijke daders. Het slachtoffer heeft tevens toegang tot opleiding en werk.

Het verblijf wordt verlengd naar gelang van de evolutie van het onderzoek en op bepaalde voorwaarden, wat het slachtoffer desgevallend in staat stelt een verblijfsvergunning van 6 maanden (BIVR) te krijgen, die wordt vernieuwd tot het einde van de gerechtelijke procedure.

Indien het dossier tot slot voor de rechtbank komt, heeft het slachtoffer de mogelijkheid om een verblijfsvergunning van onbepaalde duur te verkrijgen. Hiervoor moet er ofwel een veroordeling zijn op grond van de wet op de mensenhandel ofwel moet het parket of het arbeidsauditoraat het element mensenhandel in zijn vordering hebben opgenomen.

Men kan enkel vaststellen dat bij de poging om de Europese richtlijn 2004/81/EG trouw om te zetten, de voorwaarden voor de toekenning van tijdelijke verblijfsvergunningen gedurende de hele duur van de procedure voor het gerecht strenger zijn geworden. Wat de laatste fase betreft, werd de mogelijkheid tot definitieve regularisatie behouden, zoals in de vroegere bepalingen ter zake. De Europese richtlijn vermeldt in dat verband dat na het vervallen van de tijdelijke verblijfsvergunning het gewone vreemdelingenrecht van toepassing is.

Teneinde het slachtoffer meer rechtszekerheid te bieden, wil de indiener een automatische definitieve regularisatie invoeren, die onontbeerlijk lijkt, want zonder een dergelijke regularisatie is het moeilijk om de slachtoffers, die soms aanzienlijke risico's hebben genomen door verklaringen af te leggen, aan te zetten om hun medewerking te verlenen in het kader van gerechtelijke onderzoeken. Hoe kan men slachtoffers immers motiveren om mee te werken als ze weten dat het achteraf niet zeker is dat er hun een verblijfsvergunning wordt toegekend en dat ze verplicht zullen zijn naar hun land terug te keren of een regularisatieaanvraag in te dienen op grond van andere elementen?

La procédure visée aux articles 61/2 à 61/5 de la loi sur les étrangers se déroule ainsi en quatre grandes phases.

Tout d'abord, une période de réflexion de 45 jours est offerte à la victime potentielle qui a quitté les personnes qui l'ont fait entrer dans la traite et qui s'adresse à un centre d'accueil spécialisé. Cette période doit permettre à la victime de retrouver un état serein et de décider ensuite si elle souhaite ou non faire des déclarations contre les personnes qui l'ont exploitées ou si elle souhaite se préparer à un retour dans son pays d'origine.

Ensuite, lorsque la victime a fait des déclarations ou a porté plainte la deuxième phase débute. La victime peut alors bénéficier d'un document de séjour de 3 mois, à condition toutefois d'être accompagnée par un centre d'accueil spécialisé et de ne pas reprendre contact avec les auteurs présumés. Cette personne pourra aussi avoir accès aux possibilités de formation et d'emploi.

Le séjour sera prolongé en fonction de l'évolution de l'enquête et à certaines conditions, ce qui permet, le cas échéant, à la victime de bénéficier d'un titre de séjour de 6 mois (CIRE) qui est renouvelé jusqu'à la fin de la procédure judiciaire.

Enfin, si le dossier aboutit au tribunal, la victime a la possibilité d'obtenir un titre de séjour à durée indéterminée. Il faut pour cela qu'il y ait eu soit une condamnation sur la base de la loi sur la traite des êtres humains, soit que le parquet ou l'auditorat du travail ait retenu l'élément de traite des êtres humains dans son réquisitoire.

On ne peut que constater que dans un souci de transposer fidèlement la directive européenne 2004/81/CE, les conditions de délivrance des titres de séjour temporaires qui sont délivrés pendant toute la durée de la procédure devant les juridictions ont été alourdies. En ce qui concerne la dernière phase, c'est la possibilité de régularisation définitive qui a été retenue, à l'instar des anciennes dispositions réglementaires en la matière. La directive européenne mentionne à cet effet qu'à l'issue du permis de séjour temporaire, c'est le droit commun des étrangers qui s'applique.

Afin d'offrir plus de sécurité juridique à la victime, l'auteur souhaite instaurer une régularisation définitive automatique qui nous paraît indispensable, car sans elle, il est difficile d'inciter les victimes, qui ont parfois pris des risques importants en faisant des déclarations, à collaborer dans le cadre d'enquêtes judiciaires. Comment peut-on en effet motiver des victimes à collaborer si elles savent qu'à l'échéance l'octroi d'un permis de séjour n'est pas certain et qu'elles seront tenues de rentrer chez elles ou d'introduire une demande de régularisation sur d'autres bases?

Er wordt dan ook voorgesteld een definitieve en automatische regularisatie in te voeren in de twee volgende gevallen : wanneer de verklaring of de klacht van het slachtoffer heeft geleid tot een veroordeling en wanneer de procureur des Konings of de arbeidsauditeur in zijn vorderingen de preventie van mensenhandel of de ernstige vormen van mensensmokkel heeft opgenomen.

Wat daarentegen de gevallen betreft waarbij de zaak wordt geseponeerd of wanneer de daders niet worden teruggevonden, verliezen de slachtoffers officieel hun status van slachtoffers van mensenhandel en kunnen ze geen aanspraak maken op een verblijfsvergunning via alternatieve officiële praktijken zoals de «STOP»-procedure. Via deze procedure kan het slachtoffer worden geregulariseerd op grond van de mate van integratie en voor zover het slachtoffer gedurende ten minste twee jaar de procedure inzake mensenhandel (zoals hierboven beschreven) heeft gevolgd. Om van deze regeling gebruik te kunnen maken, moet het slachtoffer tijdens deze periode door één van de drie gespecialiseerde opvangcentra zijn begeleid.

Zoals het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding benadrukt, wordt deze procedure niet in twijfel getrokken door de hoofdrolspelers (voornamelijk de nationale opvangcentra die verantwoordelijk zijn voor de hulp aan en begeleiding van de slachtoffers). Integendeel, zij zijn voorstanders van een officiële erkenning van deze procedure en het integreren ervan in de wetgeving (1).

Teneinde meer rechtszekerheid te bieden aan de slachtoffers voor wie de procedure niet gunstig is geëindigd, dit wil zeggen wanneer de verklaring of de klacht van het slachtoffer niet heeft geleid tot een veroordeling of wanneer de procureur des Konings of de arbeidsauditeur de preventie van mensenhandel of de ernstige vormen van mensensmokkel niet in zijn vorderingen heeft opgenomen, moet de «STOP»-procedure worden opgenomen in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

*
* *

(1) Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. — Rapport Mensenhandel 2006 «Slachtoffers in beeld», blz. 87, kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de databank van slachtoffers mensenhandel, onderzoek uitgevoerd door prof. Dr. Gert Vermeulen.

Il est dès lors proposé d'instaurer une régularisation définitive et automatique dans les deux cas suivants : lorsque la déclaration ou la plainte de la victime a abouti à une condamnation et lorsque le procureur du Roi ou l'auditeur du travail a retenu dans ses réquisitions la prévention de traite des êtres humains ou les formes aggravées concernées de trafic des êtres humains.

Par contre, en ce qui concerne les cas où l'affaire est classée sans suite ou lorsque les auteurs ne sont pas retrouvés, les victimes perdent officiellement le statut de victimes de la traite des êtres humains et ne peuvent prétendre à un permis de séjour que par le biais de pratiques officieuses alternatives comme la procédure «STOP». Cette procédure permet de régulariser la victime sur la base du degré d'intégration et pour autant qu'elle ait suivi pendant au moins deux ans la procédure traite des êtres humains (telle que décrite ci-dessus). Pour pouvoir en bénéficier, la victime doit donc avoir fait l'objet d'un encadrement pendant cette période par un des trois centres d'accueil spécialisés.

Cette procédure comme le souligne le Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme n'est pas remise en question par les personnes-clés (principalement les centres d'accueil nationaux responsables de l'aide et de l'accompagnement des victimes) et bien au contraire, celles-ci sont partisans d'une reconnaissance officielle de cette procédure et pour son inscription dans la législation (1).

C'est pourquoi, afin de garantir davantage de sécurité juridique aux victimes qui n'ont pas vu la procédure aboutir favorablement, c'est-à-dire lorsque la déclaration ou la plainte de la victime n'a pas abouti à une condamnation ou lorsque le procureur du Roi ou l'auditeur du travail n'a pas retenu dans ses réquisitions la prévention de traite des êtres humains ou les formes aggravées concernées de trafic des êtres humains, il convient d'inscrire la procédure «STOP» dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Philippe MAHOUX.

*
* *

(1) Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme. — Rapport Traite des êtres humains, 2006 «Les victimes sous les projecteurs», p. 87, une analyse qualitative et quantitative de la base de données victimes de la traite des êtres humains, recherche réalisée par le prof. Dr. Vermeulen.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 61/5 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoegd bij de wet van 15 september 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° Het eerste lid wordt vervangen als volgt : « De vreemdeling die het slachtoffer is van het misdrijf bedoeld in artikel 433*quinquies* van het Strafwetboek of het misdrijf bedoeld in artikel 77*bis* in de omstandigheden bepaald in artikel 77*quater*, 1°, uitsluitend voor wat de niet begeleide minderjarigen betreft, tot 5°, is van rechtswege toegelaten tot een verblijf van onbepaalde duur indien diens klacht of verklaring heeft geleid tot een veroordeling, of indien de procureur des Konings of de arbeidsauditeur in zijn vorderingen de tenlastelegging van mensenhandel of mensensmokkel onder de verzwarende omstandigheid voorzien in artikel 77*quater* heeft weerhouden. »;

2° het artikel wordt aangevuld met een tweede lid, luidende :

« De minister of zijn gemachtigde kan de vreemdeling bedoeld in het eerste lid tot een verblijf van onbepaalde duur machtigen wanneer de zaak wordt geseponeerd of wanneer de dader niet wordt teruggevonden, voor zover de vreemdeling gedurende ten minste twee jaar de procedure bedoeld in de artikelen 61/2 tot 61/4 heeft gevolgd. ».

9 december 2008.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 61/5 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 15 septembre 2006, les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots « Le ministre ou son délégué peut autoriser » sont remplacés par les mots « Est de plein droit admis »;

2° l'article est complété par un alinéa 2 rédigé comme suit :

« Le ministre ou son délégué peut autoriser au séjour pour une durée illimitée l'étranger visé à l'alinéa 1^{er} lorsque l'affaire est classée sans suite ou lorsque l'auteur n'est pas retrouvé, pour autant que l'étranger ait suivi pendant au moins deux ans la procédure visée aux articles 61/2 à 61/4. ».

9 décembre 2008.

Philippe MAHOUX.