

Le 13 février 2008

UNDOC - Global Initiative to Fight Human Trafficking

Discours de la délégation Belge

Excellences,
Mesdames et Messieurs,

Si je m'adresse à vous en temps que représentant de la Belgique, je tiens toutefois à préciser que j'appartiens, en qualité de procureur général de Liège, au ministère public belge, et je suis chargé particulièrement de la lutte contre la traite de êtres humains au sein du collège des cinq procureurs généraux belges.

« Les titres des tableaux ne sont pas des explications et les tableaux ne sont pas des illustrations des titres. »

René Magritte soulignait par ces quelques mots l'inévitable diffraction que crée toute entreprise humaine entre le réel et sa perception, et invitait à la réflexion : le réel est-il ce que je vois ?

Ce questionnement épouse parfaitement la problématique de la lutte contre la traite des êtres humains.

En effet, au moyen de nos statistiques, nous posons le constat d'une légère baisse du nombre de condamnations des faits de traite des êtres humains en Belgique au cours des dernières années.

Dès lors,

- La traite des êtres humains diminue-t-elle sur notre territoire et doit-on s'en réjouir ?
- Doit-on plutôt s'inquiéter et penser que nos efforts en termes de recherches et de poursuites ne sont pas suffisants ?
- Cette évolution est-elle le signe d'une adaptation des réseaux criminels à nos techniques d'enquêtes ?

- Ou alors cette diminution est-elle plus simplement le résultat d'un changement dans la manière d'introduire les données dans nos systèmes ?

Ces questions illustrent la difficulté d'appréhender et d'analyser un phénomène criminel tel que la traite des êtres humains à partir de données chiffrées mais elles nous renvoient surtout à nos manières de faire et à nos limites.

Il est fréquent, lorsque l'on parle de criminalité, d'y associer diverses statistiques. Celles-ci, aussi intéressantes qu'elles soient, aboutissent toutefois à un rétrécissement du champ de la réflexion pour le limiter aux seuls enseignements utiles à l'élaboration d'une politique criminelle.

Mon premier souhait, aujourd'hui, est d'éclairer d'autres facettes de la lutte contre la traite des êtres humains et, qui sait, de tracer de nouvelles pistes de réflexion.

Je vous propose dès lors une réflexion débutant à l'amont de ce phénomène, au point crucial où l'on découvre quelles en sont les causes.

Ensuite, et ce sera le deuxième point, j'aborderai les réponses imaginées par le législateur belge pour lutter, à l'aval du phénomène, contre cette forme de criminalité.

1. Sur les causes

Ces causes sont connues : il s'agit d'une part pour les criminels de s'enrichir et d'autre part pour les victimes potentielles d'espérer trouver des conditions de vies meilleures, en clair fuir la pauvreté, les conditions de vie et de travail difficiles.

1/

Agir sur ces causes revient au premier chef à lutter contre la pauvreté.

En effet, vous pouvez mettre en place les meilleurs dispositifs pénaux pour poursuivre les trafiquants ou les plus généreuses mesures d'accueil pour les victimes, si cette cause n'est pas traitée plus efficacement, la machine criminelle continuera de tourner.

Force nous est en effet de constater l'insuffisance du droit pénal pour prévenir l'apparition du phénomène criminel, ce que les criminologues ont étudié sous l'angle de « la prévention générale et spéciale ».

La diversification de nos modes d'intervention doit donc s'intensifier.

Ceci passe par un encouragement de toutes les initiatives en matière de coopération au développement. Ainsi, dans le cadre de l'octroi de certaines aides, les départements concernés devraient davantage sensibiliser les partenaires bénéficiaires à l'importance d'informer les populations sur la problématique de la traite des êtres humains.

Par ailleurs, il faut aussi rappeler que le concept de « pauvreté » est en partie une construction sociale théorique. En ce sens, il peut être utile de poser la question de la façon dont nos institutions conçoivent la pauvreté et surtout comment elles construisent les modèles de sa régulation.¹

Sans entrer dans un débat qui relève plus de l'économie et de la sociologie, on peut se demander de quelles manières s'accommodent l'économie de marché telle que conçue aujourd'hui et la lutte contre la pauvreté.

Je ne dispose ni de la qualité ni des compétences pour discuter ce genre de question, mais je reste convaincu que ces aspects doivent être interrogés ensemble.

2/

Agir sur les causes qui favorisent l'apparition de la traite des êtres humains consiste également à déjouer les mécanismes qui permettent aux auteurs d'accumuler de plantureux profits tirés de leurs activités criminelles.

La recherche de ces profits est en effet un moteur essentiel dans l'apparition de ce phénomène – rappelons que la traite des êtres humains est l'une des activités criminelles les plus lucratives au monde – et les auteurs ont beau jeu d'utiliser les failles de notre système social et économique pour arriver à leurs fins.

Une illustration éclairera ce constat mieux qu'un long discours.

¹ FMA, Mondialisation des résistances «l'état des luttes » 2002, L'Harmattan, 2002, p. 227 et suivantes.

Dans son dernier rapport annuel sur la traite des êtres humains, le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme rapporte ceci, sur la base de l'analyse de dossiers pénaux, :

« l'exploitation économique dans des conditions contraires à la dignité humaine constitue un élément essentiel des modèles de sous-traitance organisés par les secteurs économiques légaux souhaitant abaisser leur coût salarial. A cet effet, il est fait usage des systèmes de détachement via la sous-traitance et/ou les faux indépendants. La contrainte exercée sur les victimes est souvent subtile et complexe. »³

Ce propos est illustré par le cas d'une société fictive qui s'était entourée d'environ 180 sous-traitants belges et étrangers dans le cadre d'activités de rénovation de bateaux. Si tous les sous-traitants n'étaient évidemment pas suspects, un système avait été élaboré pour qu'une partie des travaux soit effectuée à moindre prix dans une de ces sociétés en employant de la main d'œuvre étrangère illégalement. Les conditions d'exploitation et de logement étaient inhumaines puisque ces ouvriers étaient cloîtrés dans un hangar à longueur de journée. Le salaire versé était quant à lui misérable et ne correspondait pas à ce qui avait été promis, même si - et cela fait partie de la stratégie pour tâcher d'éviter les poursuites -, celui-ci restait supérieur à ce que les victimes pouvaient gagner dans leur pays.⁴

Cet exemple, parmi tant d'autres, nous pousse à agir sur la notion du « profit » tiré de l'activité criminelle ; à cette fin, je vous propose deux pistes :

- *primo*, il est indispensable de réfléchir à des modèles de co-responsabilité des donneurs d'ordre, à tout le moins sur le plan civil, lorsque ceux-ci recourent consciemment à des sous-traitants qui se livrent à de la traite des êtres humains,
- *secundo*, il est essentiel d'envisager des mécanismes conduisant à pénaliser les auteurs sur le plan financier en frappant là où cela fait mal⁵ ; nous préconisons donc le développement d'enquêtes financières efficaces à l'égard des réseaux criminels et l'adoption de dispositions légales permettant de procéder efficacement à des saisies et des confiscations.

² Souligné par nous

³ Centre pour l'égalité des Chances et la lutte contre le racisme, Rapport « traite des êtres humains 2006 », p. 43

⁴ Ibidem, p. 46-47

⁵ "to hit where it hurts".

2. La politique belge en matière de lutte contre la traite des êtres humains

Après ces considérations, je voudrais brièvement aborder les évolutions importantes que notre système belge a connues récemment dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains.

Incrimination, recherches et poursuites

Tout d'abord, notre Gouvernement a depuis 2005 (loi du 10 août 2005) revu sa définition de la traite des êtres humains. Celle-ci est désormais conforme au Protocole de Palerme et va même plus loin puisque nous avons élargi l'incrimination de base en renvoyant en circonstances aggravantes les *modi-operandi* de la traite des êtres humains (comme l'usage de la violence, la tromperie, les menaces, etc ...).

Dans notre droit, dorénavant, le seul fait de transporter, de recruter ou d'héberger en vue d'une exploitation pour une des finalités visées peut suffire à établir des faits de traite des êtres humains.

Ce choix a été opéré après concertation avec le milieu judiciaire qui se trouvait confronté dans certains cas à divers problèmes en matière de preuve.

Afin de donner toute son ampleur à l'application de cette nouvelle incrimination, le Ministre de la Justice a chargé le Collège des Procureurs généraux et le Service de la politique criminelle d'adapter la directive relative aux recherches et poursuites des faits de traite des êtres humains. Cette nouvelle directive à l'attention des magistrats du parquet, des services de police et d'inspection du travail est un instrument important pour les acteurs de terrain. Elle comprend une liste de septante indicateurs de traite des êtres humains et prévoit plusieurs mécanismes de concertation régulière entre les praticiens.

Une évaluation de l'application de la directive est réalisée chaque année, et les magistrats spécialisés du Ministère Public, réunis dans un réseau d'expertise, sont appelés périodiquement faire le point sur la situation, à échanger les expériences de terrain, et à déterminer l'orientation des actions futures.

Protection des victimes et collaboration avec la Justice

L'assistance aux victimes constitue une facette essentielle dans la conception belge de la lutte contre la traite des êtres humains. C'est en tant que précurseur du système que la Belgique a instauré, par voie de circulaire ministérielle, un système de protection des victimes de la traite dès la première moitié des années '90. Le système a dès le départ été conçu comme un compromis entre le souhait d'aider les victimes à échapper aux réseaux organisés et la nécessité de démanteler ces réseaux. Ce système a évolué au fil des années pour être finalement retranscrit dans une loi en 2006 (articles 61/2 à 61/5 de la loi du 15 décembre 1980).

Cette législation prévoit tout d'abord qu'une victime présumée de traite des êtres humains doit être orientée vers un centre d'accueil spécialisé et bénéficier d'un délai de réflexion de 45 jours. Ce délai est conçu comme une période nécessaire de repos et de rétablissement pour la victime. A l'issue de ce délai, il lui est demandé si elle souhaite ou non collaborer à l'enquête. Cette collaboration est conçue de façon large puisqu'une simple déclaration pertinente de la victime peut suffire ; un dépôt de plainte n'est donc pas nécessairement exigé. Dès cette première déclaration, la victime est mise en possession d'un premier document de séjour temporaire.

Par la suite, il appartient au magistrat du parquet de déterminer au regard du dossier si oui ou non il s'agit bien d'une situation de traite des êtres humains. Le droit au séjour de la victime sera alors prolongé et elle bénéficiera également d'un permis de travail.

La victime peut bénéficier d'une régularisation définitive lorsque sa déclaration ou sa plainte aboutit à une condamnation ou lorsque le magistrat du parquet a retenu dans ses réquisitions la prévention de traite des êtres humains.

Le travail des acteurs de première ligne est donc fondamental puisqu'ils doivent à la fois connaître l'existence de cette procédure mais aussi être en mesure d'identifier les victimes potentielles.

Pour ce faire, la liste des indicateurs que j'ai déjà évoquée est un premier outil. En second lieu, une nouvelle directive est actuellement en préparation afin de sensibiliser toutes les autorités compétentes à cette procédure. Ces documents rappellent que ce sont les conditions objectives de l'exploitation qui doivent être prises en compte pour évaluer la

situation de la victime. Le fait que celle-ci ait consenti à sa propre exploitation n'est donc pas considéré comme un élément qui lui ferait perdre ce statut de victime.

En fin de compte, la concertation étroite entre divers intervenants, policiers, inspecteurs sociaux, magistrats, centres d'accueil, office des étrangers est fondamentale dans le cadre de la lutte, sur le terrain, contre la traite des êtres humains ; la mise au point d'une coordination très ajustée aux prérogatives légales de chacun n'est pas le moindre des succès que nous espérons.

Je tiens à cet égard à souligner tout particulièrement le travail quotidien des centres d'accueil spécialisés. Ces centres organisent un accompagnement résidentiel, médical, administratif et juridique qui constitue un appui essentiel pour ces victimes en quête de reconstruction.

Coordination des politiques

Afin d'assurer la coordination des diverses initiatives en la matière, le Gouvernement belge a décidé de créer une Cellule de coordination interdépartementale de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains. Cette structure de coordination est composée de tous les départements ministériels et institutions compétentes sur le territoire belge pour mettre en œuvre des politiques liées à la lutte contre la traite des êtres humains. Au sein de cette Cellule, il existe deux organes : l'un chargé de la proposition et de l'exécution d'objectifs politiques, l'autre responsable de la coordination de l'information statistique destinée à améliorer la représentation qui est faite du phénomène.

Pour des problèmes liés à la protection de la vie privée et aux moyens nécessaires, ce second organe n'a cependant pas encore pu fonctionner correctement et la coordination statistique reste difficile.

Concrètement, la Cellule Interdépartementale a mis en place ces dernières années plusieurs groupes de travail sur des thématiques diverses – citons par exemple l'amélioration de la protection des victimes, l'analyse des recommandations internationales ou encore la sanction des donneurs d'ordre. Certains résultats de ces travaux ont été déjà utilisés dans le cadre de modifications réglementaires. D'autres propositions doivent encore faire l'objet d'un examen.

La Cellule Interdépartementale a en outre récemment approuvé un plan d'action qui devra encore être soumis au Gouvernement.

3. Et maintenant ?

Si nous prenons un peu de recul par rapport aux derniers développements de nos instruments pour lutter contre la traite des êtres humains, je pense que nous pouvons être satisfaits de l'étendue de ces derniers.

Doit-on pour autant s'en contenter ?

Plusieurs initiatives me semblent encore devoir être réfléchies et développées, et j'espère vivement que ce *forum* puisse alimenter nos actions futures.

Pour ma part, je citerai les points suivants :

Tout d'abord, il est temps de franchir un pas supplémentaire après l'adoption du protocole de Palerme. Celui de l'harmonisation des peines. Nous savons que la criminalité organisée est avide de repérer le maillon faible de nos législations pour y investir ses activités criminelles. Il est certes utopique d'imaginer que la traite soit sanctionnée pareillement dans tous les pays du monde, mais un effort d'harmonisation du minimum de la peine - ce que les techniciens appellent le « minimum du maximum de la peine » - est indispensable. L'Union européenne a déjà franchi ce pas au travers d'une décision-cadre ; le Processus de Budapest qui regroupe nombre de pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale le recommande aussi tandis que le Processus de Bali qui couvre l'Asie et l'Océanie ainsi que l'OSCE y sont désormais attentifs. Il conviendrait donc que ce point retienne désormais prioritairement l'attention des Nations Unies.

Il me semble ensuite essentiel d'envisager la traite sous un angle global.

En ce sens, j'ai évoqué la question de la co-responsabilité des donneurs d'ordre et je suis heureux de constater que plusieurs panels traitent de l'implication des milieux économiques. Cela donnera lieu, j'en suis sûr, à des discussions fort intéressantes.

La question de la lutte contre la pauvreté que j'ai évoquée tout à l'heure est une question beaucoup plus vaste encore, et il est difficile de l'envisager dans le cadre de la lutte contre

un phénomène criminel en particulier. Cependant, je pense que nous ne sommes pas assez informés des initiatives qui sont prises en la matière, ce qui nous conduit souvent à ne plus envisager la traite des êtres humains que sur le plan des peines et des victimes, avec le risque d'être, sans cesse, en retard sur l'activité de criminels imaginatifs et sans scrupules.

Au vu de la diversité des panels organisés dans le cadre de ce *forum*, il me semble évident que les débats que nous y mèneront nourriront sans aucun doute notre réflexion.

Je remercie donc tout particulièrement les organisateurs de ce *forum* et leur souhaite beaucoup de succès.

Je vous informe enfin qu'une brochure présentant la politique de la Belgique en matière de traite des êtres humains est disponible dans cette enceinte.

Je vous remercie pour votre attention.

C. VISART de BOCARME