

CHAPITRE 1: Politique et coordination de la lutte contre la traite des êtres humains

1.1 Introduction

L'article 11, §3 de la loi du 13 avril 1995 a confié au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme la mission de "stimuler la lutte contre la traite des êtres humains".

Un Arrêté Royal, daté du 16 juin 1995, précise cette mission. Cet Arrêté Royal a posé les bases pour la création de la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains. La composition de cette Cellule de coordination, au sein de laquelle se retrouve un grand nombre de services et départements ministériels, répond aux recommandations de la Commission Parlementaire d'Enquête. La Cellule de coordination constitue, en effet, un forum idéal pour y développer une approche multidisciplinaire de la lutte contre la traite des êtres humains et pour y suivre, et y orienter, de manière continue sa mise en oeuvre.

Le Ministre de la Justice assure la présidence de la Cellule et le Centre pour l'égalité des chances a été chargé de son secrétariat.

L'Arrêté Royal prévoit également que le Centre élabore "un rapport annuel indépendant et public d'évaluation sur l'évolution et les résultats de la politique de lutte contre la traite internationale des êtres humains". Le Centre s'est vu également confier la mission de veiller à la collaboration et à la coordination entre les centres d'accueil spécialisés pour les victimes de la traite des êtres humains.

La loi attribue également expressément au Centre la possibilité de se constituer partie civile, en son nom propre et au nom des victimes, dans des procès de traite des êtres humains.

Dans cette première partie du chapitre, nous tentons de livrer un aperçu plus précis de ce que comporte cette mission dans le cadre des activités du Centre.

En vue d'assurer cette mission, les moyens dégagés par le Centre ont évolué d'un mi-temps en 1992 à deux temps-plein depuis la mi-1995 et ce, dans au sein du cadre défini à la création du Centre en 1993.

Toutefois, si l'on veut pouvoir continuer à répondre adéquatement et qualitativement aux défis actuels et en accroissement constant, la cellule 'traite des êtres humains' du Centre doit rapidement être élargie. C'est pourquoi le Centre a adressé aux Ministres concernés une demande de moyens complémentaires et spécifiques pour accomplir cette mission. Dans ce rapport annuel nous présentons quelques problématiques (nouvelles) supplémentaires appréhendées par le Centre dans le cadre de la traite des êtres humains. De cette présentation, nous devons constater que le Centre, en raison du manque de moyens suffisants, ne peut y accorder un suivi suffisamment minutieux en termes de coordination et de soutien à la formulation d'une politique. Nous reviendrons là-dessus dans les conclusions générales du présent rapport. Nous sommes en effet convaincus que le renforcement de la cellule traite des êtres humains du Centre pourrait contribuer très concrètement à renforcer la capacité des pouvoirs publics à répondre plus rapidement et plus complètement aux phénomènes concrets de traite des êtres humains qui se présentent et diminuer ainsi l'impression persistante que ceux-ci ne réagissent que très lentement aux 'scandales'. Peut-être était-ce cela la préoccupation de la Commission Parlementaire d'enquête à travers les recommandations qu'elle a formulées dans son rapport final.

1.2 Aperçu des activités du Centre pour l'égalité des chances

1.2.1 L'accueil et les mesures en faveur des victimes de la traite des êtres humains

- Le Centre, qui a créé les centres d'accueil Sürya et Pag-asa, fait partie des Conseils d'administration, avec voix consultative, de ces deux asbl. Il participe dès lors chaque année à une vingtaine de réunions des conseils d'administration.
Ces deux associations organisent régulièrement des réunions de concertation avec les coordinateurs et les collaborateurs qui s'occupent du suivi des dossiers, ce qui donne un total d'une quinzaine de réunions de concertation par an, pour les deux centres.
- Le Centre doit régulièrement intervenir ou organiser des réunions avec les départements compétents pour s'occuper du problème de la discontinuité dans les subventions. La présence du Centre est généralement nécessaire, en raison entre autres des discussions récurrentes concernant la compétence des différents niveaux de la structure de notre état fédéral. Concrètement, cela représente quatre réunions par an et de nombreuses interventions directes auprès des cabinets et des administrations.
- Suivi des dossiers dans lesquels le Centre se constitue partie civile.
Il y a une quinzaine de dossiers en cours dans lesquels le Centre s'est constitué partie civile ou se charge du suivi juridique. Cela inclut : contacts personnels avec la victime, contacts et concertation avec l'avocat qui s'occupe du dossier, si nécessaire analyse du dossier, présence éventuelle aux audiences devant le tribunal, suivi et encadrement pour l'obtention éventuelle de dommages et intérêts ou demande auprès du Fonds pour les victimes d'actes intentionnels de violence.
Dans la même logique, le Centre s'occupe également de la concertation entre les avocats qui se spécialisent dans cette matière et leur fournit des informations actualisées.
- Coordination et concertation entre les centres d'accueil.
Le Centre organise 3 à 4 réunions par an avec les centres d'accueil et le coordinateur du réseau de base pour les victimes de la traite des êtres humains en Flandre.
- Le Centre fait partie du comité directeur du réseau de base pour les victimes de la traite des êtres humains en Flandre et participe aux réunions de concertation pour les collaborateurs des points d'appui locaux : quatre réunions et quatre journées de concertation par an.
- Le Centre entretient des contacts avec ECPAT dans le cadre du suivi de plusieurs dossiers concrets de touristes sexuels ainsi que dans le cadre de différents aspects de la politique.

1.2.2 Préparation et suivi de la politique à mener

1.2.2.1 Cellule Interdépartementale de coordination de lutte contre la traite des êtres humains

Réunions plénières :

- Deux réunions par an. Invitations, ordres du jour, rapports, documents de travail et le plus souvent dans les deux langues.
- Réunions préparatoires avec le cabinet du Ministre de la Justice.

Le Centre s'assure que la plupart des points à l'ordre du jour soient épuisés et veille également en grande partie à l'achèvement de cet ordre du jour au niveau du contenu.

Groupes de travail :

Groupe ad hoc relatif à l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains. Quelque quatre réunions, rédaction d'un projet et participation au texte définitif, publication de celui-ci dans une brochure imprimée à 13.000 exemplaires, dont 7.000 ont déjà été diffusés.

Conjointement le Centre a été sollicité pour l'élaboration et la diffusion d'un dépliant multilingue (18 langues) à l'attention des victimes. 12.000 exemplaires de ce dépliant ont été imprimés, dont 6.000 environ ont été diffusés.

Groupe de travail Coopération internationale

En 1996, une série de réunions ont été tenues dans le cadre de la Cellule Interdépartementale de coordination de lutte contre la traite des êtres humains, à l'initiative de l'Administration de la Législation pénale et à l'initiative du Ministère de l'Intérieur, en vue de la préparation de la Conférence de Vienne, la Conférence de Stockholm et en vue de l'élaboration des propositions belges à déposer lors de la présidence de l'Irlande de l'Union Européenne en vue de la conclusion d'un accord relatif à un plan pour une Action Communautaire.

Par manque de temps, le groupe de travail ne s'est pas réuni en 1997, ce qui d'ailleurs suscita un certain mécontentement concernant le manque de concertation au sujet des propositions qui avaient été discutées sous la présidence des Pays-bas durant la première moitié de 1997.

Groupe de travail Contrôle Systématique

Deux réunions, un grand nombre de contacts avec 15 arrondissements judiciaires différents et l'élaboration d'un document de base.

1.2.2.2 Collaboration et contacts avec les divers ministères

Justice

Le Centre fait partie du Forum National de la Politique d'aide aux victimes, ce qui représente six réunions par an.

Dans ce cadre, le Centre a participé à deux séances de formation pour des magistrats sur la problématique des victimes et deux autres séances de formation sont prévues fin mars 1998.

Dans le cadre de la répartition des tâches entre les Procureurs-généraux, le Centre entretient des contacts avec le parquet-général de Liège, chargé du suivi de la problématique de la traite des êtres humains, afin de résoudre différents problèmes et d'élaborer des propositions.

Comme déjà mentionné ci-dessus, le Centre entretient également un nombre considérable de contacts avec les parquets, en l'espèce avec les magistrats de liaison, pour les impliquer activement dans l'approche multidisciplinaire de la lutte contre la traite des êtres humains.

Affaires Intérieure

Parallèlement aux contacts avec les magistrats de liaison, le Centre entretient une série de contacts avec des membres de la police communale et de la gendarmerie dans environ la moitié des arrondissements judiciaires du pays. L'objectif est d'arriver à toucher tous les arrondissements judiciaires. En toute modestie, on peut affirmer que ces contacts ont toujours un impact concret sur l'implication des forces de police dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Dans la mesure du possible, même si nous sommes conscients que ce n'est pas suffisant, nous suivons aussi la problématique des mineurs étrangers non accompagnés dans notre pays.

Affaires Sociales

Le Centre a collaboré à une rencontre de tous les collaborateurs de l'inspection sociale qui travaillent dans cellules "traite des êtres humains". Il a également collaboré à deux réunions destinées à mettre sur pied certaines initiatives dans quelques grandes villes. A la suite de cela, le Centre participe à des réunions de concertation dans les villes concernées et y entretient des contacts réguliers.

1.2.2.3 *Collaboration avec le parlement*

Le Centre a collaboré à une réunion de la Commission parlementaire spéciale sur la traite des êtres humains, qui a étudié les rapports du Centre et du gouvernement.

A la demande de plusieurs parlementaires, le Centre leur fournit régulièrement des informations.

1.2.2.4 *Autres instances*

A la demande de députés du Parlement européen, du Conseil de l'Europe, de l'O.I.M. et d'autres instances internationales, le Centre fournit régulièrement des informations ou reçoit des visiteurs pour les informer en détail sur le phénomène de la traite des êtres humains en Belgique et sur la politique élaborée en la matière.

1.2.3 Rapport

Comme prévu dans l'A.R. du 16 juin 1995, le Centre rédige chaque année un rapport d'évaluation sur les résultats et les points sensibles de la lutte contre la traite des êtres humains. Il nous faut (une fois de plus) souligner que la rédaction de ce rapport nécessite toute une série de contacts, qui prennent beaucoup de temps, avec des gens et des organisations sur le terrain, ce qui fait de ce document un reflet très fidèle de la réalité. En même temps, ce processus stimule également les travailleurs sur le terrain.

Les réactions au deuxième rapport et le suivi qui en a résulté l'ont confirmé. Le rapport était assez critique à l'égard de la plupart des grandes villes, mais cela n'a pas provoqué de réactions négatives d'autodéfense, au contraire. Il a d'ailleurs donné un encouragement important aux projets qui devaient devenir opérationnels dans le courant de l'année 98 à Bruxelles, à Anvers et à Liège.

La réalisation, la publication et la diffusion de ce rapport annuel occupent l'emploi du temps de deux collaborateurs pendant deux à trois mois.

1.2.4 Formation et sensibilisation

En 1997, deux journées de formation ont été organisées à l'école de gendarmerie ainsi que deux séances de formation pour les magistrats en matière d'aide aux victimes.

En collaboration avec le réseau de base de la Communauté flamande, on a mis sur pied deux journées de formation provinciales, précédées chacune de toute une série de contacts préparatoires, et qui ont permis de toucher 200 personnes au total. Ces journées d'information, et tous les contacts informels et personnels qui les accompagnent, ont également apporté une contribution positive à l'approche multidisciplinaire sur le terrain de la lutte contre la traite des êtres humains.

Deux séances de formation ont été organisées avec la police judiciaire de Liège, dont une en collaboration avec l'Inspection sociale.

A la demande d'organes intéressés, comme Sürya et la police de Schaerbeek, des rencontres ont eu lieu avec la cellule MEPROSCH de Gand pour expliquer les expériences de celle-ci.

Quelques milliers de brochures ont été distribuées dans le courant de l'année 1997 : la brochure portant sur les mesures d'aide aux victimes de la traite des êtres humains et une brochure en 18 langues pour les victimes (présumées) de la traite des êtres humains. Il faut signaler à cet égard que ces publications contribuent considérablement à attirer et à maintenir l'attention sur cette problématique et surtout à sensibiliser les acteurs de terrain aux problèmes des victimes.

1.2.5 Initiatives diverses et questions

En 1996, le Centre a participé à la Conférence de Vienne et à la préparation de la Conférence de Stockholm. En 1997, il n'a pas été possible, par manque de temps, de suivre des Conférences.

En septembre 1997, le Centre a organisé, à la demande de l'Ambassade de Thaïlande, un programme d'une semaine pour une délégation thaïlandaise sur le thème de la traite des êtres humains, de l'exploitation sexuelle et du tourisme sexuel. Ces contacts ont été importants dans le cadre d'une enquête judiciaire en cours sur le tourisme sexuel et ont permis d'établir plusieurs contacts personnels qui faciliteront à l'avenir la collaboration judiciaire bilatérale avec la Thaïlande.

Le Centre collabore également avec le groupe de pilotage du projet d'étude de l'Université de Gand dans le cadre de l'accord de coopération/projet pilote avec les Philippines en matière de traite des êtres humains.

A côté de cela, le Centre reçoit régulièrement des demandes d'information émanant d'étudiants et d'organisations belges et étrangères concernant la politique de lutte contre la traite des êtres humains dans notre pays.

1.3 La Cellule interdépartementale de coordination de la politique de lutte contre la traite des êtres humains

Tous les rapports publiés depuis 4 ans en Belgique relatifs à la traite des êtres humains le soulignent: l'efficacité de la lutte contre la traite des êtres humains est conditionnée par une approche coordonnée et multidisciplinaire de ce phénomène.

D'où l'enjeu de l'existence et du bon fonctionnement d'une structure comme celle de la Cellule interdépartementale créée dans la foulée du rapport final de la Commission Parlementaire d'Enquête et du vote de la loi du 13 avril 1995.

Deux ans après sa création, quelle évaluation peut-on faire du rôle joué par la Cellule interdépartementale dans la mise en oeuvre de la politique de lutte contre la traite des êtres humains? Peut-on dire, à travers l'analyse des activités de la Cellule interdépartementale en 1997, que cette dernière a contribué à soutenir et encourager sur le plan politique des initiatives et les efforts réalisés sur les différents terrains?

1.3.1 Rapport d'activités

Deux réunions plénières de la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains, présidée par le Ministre de la Justice, ont eu lieu en 1997.

L'agenda de la réunion de juin a été fortement 'marqué' par les constats critiques émis par le Centre pour l'égalité des chances dans son rapport annuel publié en mars. Les débats ont donc principalement porté sur les priorités identifiées par le Centre, à savoir: la mise en place d'une politique de contrôles systématiques dans les secteurs à risque pour la traite des êtres humains, la définition d'une politique criminelle en la matière, la lutte contre les abus de la procédure d'asile et enfin le renforcement de la mise en oeuvre du volet humanitaire ainsi que de l'attention accordée aux victimes de la traite des êtres humains.

Un groupe de travail chargé d'élaborer une proposition de concept opérationnel en matière de contrôles systématiques a été créé et, enfin, la Cellule a demandé au Centre pour l'égalité des chances d'organiser une rencontre entre les membres de la Cellule et les centres d'accueil spécialisés pour l'aide et l'accompagnement des victimes. Par ailleurs, le représentant du Ministre de la Justice a fait part de la demande adressée par son Ministre, en avril déjà, au service de la politique criminelle en vue d'élaborer des propositions de directives en matière de politique de recherches et poursuites pour les soumettre ensuite au Collège des Procureurs généraux.

C'est en décembre qu'une seconde réunion a été organisée en vue, notamment, de faire le point sur l'état d'avancement de ces diverses initiatives.

1.3.2 Evaluation

La Cellule interdépartementale a pris en compte l'analyse faite par le Centre pour l'égalité des chances dans son dernier rapport annuel et les priorités pointées par le Centre ont été traitées. Nous avons présenté de manière exhaustive au chapitre précédent, les divers éléments de la discussion relative, d'une part, à la mise en place d'une politique des contrôles systématiques et, d'autre part, à l'abus de la procédure d'asile. Le rôle de la Cellule interdépartementale et la position qu'elle a prise vis-à-vis de ces deux points y sont également décrits (voir 1.1.3. et 1.2.4).

Quant aux préoccupations relatives à la mise en oeuvre de la politique en faveur des victimes de la traite des êtres humains, la réunion avec les centres d'accueil spécialisés a permis à ces derniers de poser de manière concrète les problèmes rencontrés au quotidien tant au niveau du travail social que des collaborations avec les services de police, la justice ou les administrations concernées. Ce fut une rencontre entre acteurs politiques et acteurs de terrain qui aura permis des mises au point réciproques et qui, nous l'espérons, sera une amorce de changement pour une intégration plus grande de la dimension humanitaire dans le cadre des interventions des divers partenaires de la lutte contre la traite des êtres humains.

Tant au niveau de la forme que du contenu, la Cellule interdépartementale a joué un rôle de soutien à une politique coordonnée et multidisciplinaire de la lutte contre la traite des êtres humains. Par 'forme', nous entendons la qualité et le statut des personnes impliquées dans ses travaux. C'est la première année, en effet, que la Cellule interdépartementale organise en son sein des rencontres avec des acteurs extérieurs spécialisés de première ligne ou de terrain.

Cette dynamique doit se poursuivre et être renforcée au cours des prochaines années pour que cette structure politique de coordination puisse devenir un véritablement instrument au service d'une politique cohérente et efficace. Le Centre pour l'égalité des chances souhaite, dans le cadre de son rôle de secrétaire de la Cellule interdépartementale, investir encore davantage dans le renforcement de cette dynamique.

Enfin, nous espérons également qu'une plus grande communication sera assurée entre la Cellule interdépartementale de coordination de la politique de lutte contre la traite des êtres humains et la coordination mise en place sous l'égide du Ministre de l'Intérieur.

Tous les rapports publiés depuis 4 ans en Belgique relatifs à la traite des êtres humains le soulignent: l'efficacité de la lutte contre la traite des êtres humains est conditionnée à une approche coordonnée et multidisciplinaire de ce phénomène.

D'où l'enjeu de l'existence et du bon fonctionnement d'une structure comme celle de la Cellule interdépartementale créée dans la foulée du rapport final de la Commission Parlementaire d'Enquête et du vote de la loi du 13 avril 1995.

Trois ans après sa création, quelle évaluation peut-on faire du rôle joué par la Cellule interdépartementale dans la mise en oeuvre de la politique de lutte contre la traite des êtres humains? Peut-on dire, à travers l'analyse des activités de la Cellule interdépartementale en 1997, que cette dernière a contribué à soutenir et encourager sur le plan politique, des initiatives et les efforts réalisés sur les terrains?

1.4 Le Rapport de la Commission spéciale 'traite des êtres humains' du Parlement

Nous avons précisé, en introduction à ce chapitre, que l'Arrêté Royal du 16 juin 1995 avait établi que le Centre était chargé d'élaborer un rapport annuel d'évaluation sur l'évolution de la lutte contre la traite des êtres humains. La loi de répression de la traite des êtres humains prévoit également que le gouvernement doit présenter au Parlement un rapport annuel relatif à l'application de la loi de répression de la traite des êtres humains, ainsi qu'un exposé de la situation en ce qui concerne les poursuites judiciaires.

La concordance entre ces deux rapports n'est pas encore optimale. Des accords ont été pris l'an dernier en vue de présenter une partie commune aux deux rapports consacrée aux rapports et évaluations des différents départements impliqués dans la problématique. Cela n'a pu être réalisé que partiellement cette année. En effet, seuls les rapports des départements de l'Intérieur et des Affaires Sociales nous ont été communiqués dans les temps et nous avons décidé de maintenir notre timing pour la publication du rapport annuel. Les rapports des autres départements seront donc présentés dans le rapport du gouvernement qui certes comprendra également une partie consacrée aux perspectives en matière de politique de lutte contre la traite des êtres humains. Le rapport du gouvernement devrait être prêt pour la fin avril de sorte que la Commission spéciale de la Chambre pourra se pencher sur les deux rapports encore avant l'été.

Les parlementaires membres de la commission justice de la Chambre ayant été suffisamment 'sollicités' cette année dans la foulée des activités des commissions d'enquête, la commission spéciale 'traite des êtres humains' a été constituée, à l'exception d'un seul parlementaire, de membres n'ayant encore jamais eu l'occasion de travailler sur cette matière. La Commission a organisé plusieurs auditions et évalué la mise en oeuvre des recommandations formulées à l'époque par la Commission parlementaire d'enquête 'traite des êtres humains'. Sur base des évolutions sur le terrain, des informations et priorités présentées dans les rapports du Centre et du gouvernement et sur base de sa propre enquête, la Commission spéciale a mis l'accent sur une partie de points nouveaux et formulé ses propres recommandations. Vous trouverez une série de ces recommandations au chapitre trois du présent rapport.

En vue d'assurer une continuité dans le suivi de la politique de lutte contre la traite des êtres humains, le Centre plaide pour que la Commission spéciale 'traite des êtres humains' continue en 1998 et 1999 l'évaluation des rapports annuels du Centre et du Gouvernement.

Dans ses conclusions, la Commission spéciale a expressément demandé de pouvoir disposer de plus de données chiffrées en vue d'être en mesure de se faire une idée claire du phénomène de la traite des êtres humains dans notre pays.

La Commission demande aussi que les pouvoirs publics adoptent une attitude plus claire vis-à-vis de la prostitution. De ce rapport annuel il apparaît qu'effectivement sur le terrain, et comme nous l'avons d'ailleurs déjà présenté dans nos précédents rapports, sur le terrain une série de problèmes concrets se posent. Le projet de directives de recherches et de poursuites en matière de traite des êtres humains demandé par le Ministre de la Justice au service de la politique criminelle peut éventuellement contribuer à amener déjà un peu plus de clarté. Mais il est probablement également nécessaire de prendre des initiatives législatives. Nous avons posé le problème de l'ambiguïté de l'attitude des autorités dans la partie consacrée à Anvers au chapitre 6.

1.5 La concordance entre l'action politique et la coordination opérationnelle

La Commission spéciale de la Chambre a insisté pour que le gouvernement dégage des moyens suffisants à l'attention du Centre pour que ce dernier puisse continuer à effectuer de manière efficace sa mission de coordination et de suivi de la politique de lutte contre la traite des êtres humains. Une concertation est actuellement en cours à ce propos entre le Centre et le gouvernement.

La Commission a également précisé qu' "il y a lieu de clarifier l'exercice du mandat du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme vis-à-vis d'autres interlocuteurs chargés de la politique de lutte contre la traite des êtres humains".

N'est pas encore tout à fait clair pour nous ce que la Commission voulait dire par là, mais nous savons que certains de nos partenaires (ou certains de leurs représentants) estiment que nous suivons certaines affaires d'un peu trop près ou que nous allons un peu trop loin dans l'élaboration de nos propositions portant sur certains points problématiques.

Le Centre est disposé à faire des accords constructifs relatifs à l'exécution de sa mission. Mais le Centre estime qu'aucun préjudice ne peut être porté au caractère indépendant et public de son rapport d'évaluation, tel que prévu dans l'Arrêté Royal du 16 juin 1995.

Le rapport du Gouvernement a souligné aussi la nécessité d'assurer une meilleure concordance entre la coordination de la politique assurée par la Cellule interdépartementale de coordination de la politique de lutte contre la traite des êtres humains sous la présidence du Ministre de la Justice et la coordination opérationnelle sous la présidence du Ministre de l'Intérieur.

Une réunion a été organisée il y a quelques semaines par le Cabinet avec une série de représentants de la Cellule interdépartementale en vue de discuter de la problématique de l'exercice illégal d'activités lucratives dans les vitrines à Anvers. Ce problème est suivi de près et a été mis sur la table plus d'une fois par le Centre depuis plus de deux ans déjà. Le Centre n'a pas été invité à cette réunion qui a, par ailleurs, été organisée totalement en dehors de la Cellule interdépartementale.

Si les différences d'opinion sur la question de la coordination donnent lieu à de telles initiatives 'isolées', alors une concertation est plus que nécessaire.