

Chambre des Représentants



Commission de la Justice

28 juin 2022

Avis de Myria, le Centre fédéral Migration, sur la proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'octroi d'une assistance juridique gratuite aux victimes de la traite des êtres humains ou de certaines formes aggravées de trafic d'êtres humains (DOC 55 2568/001).

Myria remercie la Commission de la Justice de la Chambre de solliciter son avis sur la proposition de loi reprise en rubrique. En tant que Rapporteur national indépendant sur la traite des êtres humains¹, chargé de stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains², Myria a déjà eu l'occasion de pointer le problème de l'accès à la justice pour les victimes de traite des êtres humains. Il ne peut dès lors que souscrire à la volonté de l'auteur de la proposition de faciliter cet accès, à tout le moins pour les victimes de traite des êtres humains. Myria a d'ailleurs recommandé dans son rapport annuel 2019 de permettre aux victimes de traite des êtres humains de bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne jusqu'à l'issue de la procédure pénale à l'encontre des auteurs³.

A) Une aide juridique gratuite recommandée au niveau international et européen pour les victimes de traite des êtres humains

1. La traite des êtres humains fait l'objet d'une attention particulière tant au niveau international qu'europpéen. Outre les mesures visant à punir les auteurs, une attention particulière est consacrée aux victimes. Ainsi, la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains⁴ oblige les Etats à prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social. Parmi ces mesures figurent notamment l'obligation de prévoir une assistance « pour faire en sorte que les droits et intérêts des victimes soient présentés et pris en compte aux étapes appropriées de la procédure pénale engagée contre les auteurs⁵ ».

¹ Art.21, 2° de l'A.R du 16 mai 2004 relatif à la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains.

² Art.1^{er} de l' A.R du 16 mai 2004 relatif à la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains.

³ Myria, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2019, De la force d'action pour les victimes*, p. 171.

⁴ Article 12, §1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005.

⁵ Article 12, §1, e) de de la Convention.

2. Les Etats sont également tenus de prévoir, dans leur droit interne et selon les conditions que celui-ci détermine, le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes⁶, ceci afin de permettre aux victimes d'être indemnisées du préjudice subi.
3. La directive UE 2011/36 sur la traite des êtres humains⁷ prévoit elle aussi que, dans le cadre des enquêtes et procédures pénales, « les États membres veillent à ce que les victimes de la traite des êtres humains aient accès, sans retard, à des conseils juridiques et, en fonction du rôle attribué aux victimes dans le système judiciaire concerné, à une représentation juridique, y compris aux fins d'une demande d'indemnisation. Les conseils et la représentation juridiques sont gratuits lorsque la victime est dépourvue de ressources financières suffisantes »⁸.
4. Il n'existe pas de dispositions réellement similaires pour les victimes de trafic d'êtres humains. Toutefois, la directive 2004/81 relative à l'octroi de titres de séjour aux ressortissants de pays tiers, victimes de traite des êtres humains ou d'aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités prévoit que les États membres peuvent fournir une assistance juridique gratuite aux ressortissants de pays tiers concernés, dans les conditions fixées par le droit national⁹.

B) Contexte et importance de l'intérêt de bénéficiaire rapidement de l'assistance d'un avocat pour les victimes de traite des êtres humains

5. Myria a souligné, dans son rapport annuel 2019¹⁰, les difficultés rencontrées par les victimes de traite des êtres humains pour obtenir une indemnisation et l'intérêt de la désignation précoce d'un avocat. L'auteur de la proposition de loi fait d'ailleurs référence à plusieurs reprises au rapport de Myria.
6. La désignation d'un avocat (dans le cadre de l'aide juridique gratuite) est importante dès les premiers stades d'une enquête si des problèmes surviennent dans le dossier pour des raisons totalement étrangères à la victime. La phase initiale d'une enquête est en effet cruciale pour la collecte de preuves mais aussi pour le soutien et la défense des intérêts de la victime.
7. En Belgique, lorsqu'une victime de traite des êtres humains est détectée et orientée vers un centre d'accueil dont elle accepte l'accompagnement et les conditions, elle peut bénéficier d'un accompagnement juridique. Au sein de chacun des trois centres, des travailleurs sociaux ou criminologues expliquent à la victime ses droits et les conditions liées à la procédure spécifique pour les victimes de traite. Ils vont l'aider à dévoiler les faits et lui expliquer ses droits dans le cadre de la procédure pénale. Ils s'assurent également du suivi de l'enquête, informent la victime de son évolution et l'accompagnent lors des auditions. Ils vont aussi lui proposer d'être assisté(e) par un avocat en vue d'une demande d'indemnisation. Comme le précise la circulaire multidisciplinaire du 23 décembre 2016, cette assistance s'inscrit dans le cadre d'une coopération et concertation avec les services de police et d'inspection sociale

⁶ Article 15, §§2 et 3 de la Convention.

⁷ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, *J.O.*, L101 du 15 avril 2011.

⁸ Article 12, §2 de la directive 2011/36/UE.

⁹ Article 7, §4 de la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, *J.O.*, L261 du 6 août 2004.

¹⁰ Myria, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2019, De la force d'action pour les victimes*, pp. 36-52.

compétents, ainsi qu'avec les magistrats compétents¹¹. L'objectif du « statut de victime » est en effet d'offrir une protection aux victimes tout en facilitant la poursuite des auteurs.

8. Si, par le passé, deux des trois centres d'accueil¹² avaient fait le choix de consacrer un budget spécifique à la rémunération des avocats désignés pour représenter les victimes, ce n'est malheureusement plus le cas actuellement, faute de budgets. Les trois centres d'accueil recourent dès lors à des avocats agissant dans le cadre de l'aide juridique, pour autant que la victime satisfasse aux conditions pour en bénéficier.
9. Habituellement, les centres proposent à la victime l'assistance d'un avocat lorsque le dossier est en phase de clôture : soit parce que l'instruction arrive à son terme et qu'une audience devant la chambre du conseil est fixée pour le règlement de la procédure, soit même lorsque le dossier est fixé devant le tribunal. Ce dernier cas de figure se présente surtout lorsque l'affaire n'a pas été mise à l'instruction ou lorsque la victime n'a pas été informée du règlement de la procédure.
10. Depuis 2016, l'accès à l'aide juridique a été durci quant aux conditions et à la procédure¹³. La suppression de la présomption irréfragable de l'état de besoin, excepté pour les mineurs, induit que les demandeurs doivent présenter une quantité de documents pour établir cet état de besoin. Alors qu'une preuve des revenus suffisait auparavant, on leur demande actuellement une preuve de l'ensemble des moyens de subsistance et revenus dont ils jouissent. Concrètement, le demandeur doit donc constituer un dossier dans lequel il doit déclarer ses revenus et les biens qu'il possède (maison, voiture, compte en banque), de même que les revenus de la personne qui l'aide ou l'héberge.
11. Si la victime rentre dans les conditions de l'aide juridique, l'assistance d'un avocat pro deo lui sera proposée. En général, c'est le centre qui se charge de la récolte des documents nécessaires à prouver l'absence de moyens d'existence suffisants (notamment l'attestation du CPAS si la victime perçoit toujours l'aide sociale). Elle s'avère parfois fastidieuse eu égard aux exigences différentes des bureaux d'aide juridique. En revanche, si l'enquête et la procédure ont duré plusieurs années, il est probable que la victime ait trouvé du travail. Elle ne rentre alors bien souvent plus dans les conditions pour bénéficier de l'aide juridique gratuite (totale ou partielle). Le fait de devoir payer un avocat peut alors la décourager d'intervenir au procès et constitue un écueil pour une demande d'indemnisation. Les victimes peuvent en outre avoir d'autres priorités budgétaires à ce moment.
12. Le système belge se différencie ainsi du système néerlandais où les victimes de traite présumées qui le souhaitent peuvent directement bénéficier de l'assistance d'un avocat dans le cadre de l'aide juridique gratuite. Cet avocat interviendra sur les différents aspects liés à la traite des êtres humains (procédure pénale, droit de séjour, etc.)¹⁴.

¹¹ Circulaire du 23 décembre 2016 relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains, *M.B.*, 10 mars 2017.

¹² Le troisième centre d'accueil a toujours eu recours au système des avocats pro deo, intervenant dans le cadre de l'aide juridique.

¹³ Voy. pour plus de détails Myria, *Myriadoc 6, Être étranger en Belgique en 2017*, décembre 2017, pp. 37-39 et *Myriadoc 2, Être étranger en Belgique en 2016*, décembre 2016, pp. 23-28.

¹⁴ www.wegwijzermensenhandel.nl/organisatieprofielen/RaadvoorRechtsbijstand.aspx. Le système néerlandais combine des éléments du système belge de partie civile et une approche basée sur les besoins : aux Pays-Bas, la victime est considérée comme un témoin avec une position privilégiée en raison du dommage subi et de la vulnérabilité et des besoins en résultant. Voy. FRA, *Victims' rights as standards of criminal justice, Justice for victims of violent crime, Part I*, pp. 41-42: <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/justice-victim-crime-standards>

13. La désignation précoce d'un avocat offre plusieurs avantages : accès rapide au dossier, notamment en cas de classement sans suite¹⁵, demande éventuelle de devoirs d'enquête complémentaires au juge d'instruction. Elle évite également à l'avocat de découvrir à l'audience de la chambre du conseil qu'il se trouve dans un dossier monumental avec plusieurs détenus, dossier dont il n'a pas le temps de prendre adéquatement connaissance en vue de représenter aux mieux les intérêts de la victime. Plus généralement, cela permet à la victime d'être représentée adéquatement à tous les stades de la procédure et de se positionner entre autres lorsqu'une demande de confrontation est formulée par l'auteur des faits. Si, lors d'une confrontation, le suspect est soutenu par un avocat, la victime doit également être assistée par un avocat et pas seulement par un membre du personnel d'un centre spécialisé. Dans le cas contraire, il peut être question de victimisation secondaire¹⁶. La désignation rapide d'un avocat permet également à la victime d'être assistée au cas où le centre d'accueil mettrait fin à l'accompagnement.

Le rôle de l'avocat et le moment où il doit être mobilisé sont capitaux.

Exemple 1 : Dans un dossier d'exploitation sexuelle, une jeune victime albanaise avait fait savoir à son avocat que l'auteur avait acheté un hôtel en Albanie grâce aux gains issus de sa prostitution. Une désignation précoce d'un avocat permet de vérifier si cet aspect du dossier a bien été investigué¹⁷.

Exemple 2 : Dans un dossier d'exploitation sexuelle¹⁸ dans lequel des victimes ont été recrutées par le biais d'Internet, une victime palestinienne était prête à affronter ses exploiteurs après que l'avocat de l'auteur l'eût officiellement demandé au juge d'instruction. Le centre spécialisé accompagnant la victime l'avait informée qu'elle pouvait refuser les confrontations à tout moment. Toutefois, il aurait dû le déconseiller explicitement. Les deux confrontations, qui ont eu lieu le même jour, ne se sont pas déroulées comme elle l'avait prévu. Les auteurs ont tout nié, ce qui a rendu la victime impuissante. Lors de la deuxième confrontation, elle a commencé à crier parce qu'elle ne pouvait plus faire face. La police a dû mettre fin prématurément à cette confrontation parce que la victime n'était plus en mesure de réagir. Elle a indiqué plus tard qu'elle avait été choquée par sa propre réaction. Cette situation aurait pu être évitée si un avocat avait déjà été désigné pour la victime.

c) Peu de victimes concernées : quelques chiffres

La proposition de loi limite le bénéfice de l'aide juridique aux victimes accompagnées par un centre d'accueil. Ceci est susceptible de limiter les coûts qu'engendrerait un élargissement de l'aide juridique gratuite aux victimes de traite et de trafic aggravé. En effet, le nombre de nouvelles victimes bénéficiant annuellement de l'aide et de l'accompagnement des centres d'accueil est assez

¹⁵ Voy. Myria, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2019, De la force d'action pour les victimes*, p. 43

¹⁶ Sur cette question, Voy. Myria, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2019, De la force d'action pour les victimes*, pp.47-49.

¹⁷ Myria, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2019, De la force d'action pour les victimes*, p. 44.

¹⁸ Myria, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2015, Resserrer les maillons*, pp. 110-111;

restreint : pour les victimes de traite, cela tourne aux alentours de 130¹⁹ et pour les victimes de trafic, généralement aux alentours de 10²⁰.

Parmi celles-ci, seules certaines d'entre elles, une fois la procédure pénale entamée, souhaiteront se constituer partie civile.

d) Conclusion : Un élargissement nécessaire de l'aide juridique gratuite et une suggestion de formulation alternative

Myria souscrit à la proposition de loi formulée. Pour les diverses raisons évoquées ci-dessus et comme le soulignent également avec pertinence les développements de la proposition de loi, le bénéfice de l'aide juridique gratuite pour les victimes de traite des êtres humains et de trafic aggravé bénéficiant de l'accompagnement d'un centre d'accueil leur permettrait de faire davantage respecter leurs droits dans le cadre de la procédure judiciaire. Cela inciterait également les centres d'accueil à faire désigner plus rapidement un avocat. A cet effet, le dépôt de l'attestation du centre d'accueil semble être une garantie contre les abus éventuels.

Toutefois, afin de garantir une assistance par un avocat dès les premiers stades de l'enquête, Myria suggère de reformuler la fin du nouveau §5 de l'article 508/13/1 du Code judiciaire, introduit par l'article 2 de la proposition de loi comme suit :

« § 5. Les victimes de la traite des êtres humains visée à l'article 433quinquies du Code pénal et les victimes du trafic des êtres humains visé à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dans les circonstances visées à l'article 77quater, 1° à 5° de la même loi, bénéficient de la gratuité complète de l'assistance juridique **pour les assister dans le cadre d'une procédure pénale, notamment en vue de se constituer partie civile** ».

¹⁹ 158 en 2014, 135 en 2015, 133 en 2016, 120 en 2017, 122 en 2018, 145 en 2019 et 88 en 2020 (voir Myria, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2021, Visiblement invisible*, p.100).

²⁰ 16 en 2014, 18 en 2015, 12 en 2016, 17 en 2017 et 2018, 8 en 2019 et 5 en 2020 (voir Myria, *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2021, Visiblement invisible*, p.108).