

# INTRODUCTION

## *Des mendiants aux mains de trafiquants*

Le présent rapport « Traite et trafic des êtres humains » est le dix-neuvième du genre. Chaque année, Myria propose une évaluation indépendante de la politique en matière de traite et de trafic d'êtres humains. En marge de ses missions concernant les droits fondamentaux et l'information sur les flux migratoires (voir notre rapport Migration 2016), Myria possède en effet la mission spécifique de stimuler la lutte en ces matières, et a été explicitement désigné, pour la Belgique, en tant que Rapporteur National indépendant en matière de traite des êtres humains. Ce travail prend des formes multiples, généralement peu visibles, et dont ce rapport annuel ne constitue qu'une facette. Outre ses rubriques habituelles (analyse de dossiers, évolutions juridiques et politiques, expériences et bonnes pratiques, jurisprudence, focus, analyses chiffrées, recommandations), ce rapport inclura désormais également un relevé des diverses interventions, constitutions de partie civile, formations et missions que Myria mène chaque année, et qui lui permettent de développer et d'entretenir son expertise, en ce compris le développement et l'entretien d'un réseau national et international important. On y lira ainsi qu'en 2015, Myria s'est constitué partie civile dans six nouveaux dossiers (trois concernent la traite, trois le trafic). Ces constitutions de partie civile, pour rappel, sont réalisées à la fois pour des objectifs d'étude de dossiers, de la nécessité d'apporter notre poids dans une affaire au regard de son caractère symptomatique, et pour soutenir des victimes. L'augmentation relative des dossiers relatifs au trafic n'est évidemment pas sans relation avec la crise migratoire connue par l'Europe durant l'année 2015.

S'agissant des chiffres, qui font l'objet d'un large développement dans ce rapport, rappelons que l'harmonisation entre les données provenant des différents acteurs fait défaut. Ils ne sont donc pas suffisants comme base d'évaluation de la politique ou pour appuyer des analyses stratégiques. Ce défaut d'harmonisation restreint également de manière non négligeable les possibilités de rapportage vis-à-vis des institutions européennes.

## *Des évolutions importantes*

La lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains a connu des évolutions marquantes au cours de l'année écoulée, en particulier au niveau belge. Ainsi, une loi a été adoptée

pour finaliser la transposition de la directive européenne sur la traite des êtres humains, permettant en même temps de mettre en cohérence la législation en la matière avec les dispositions relatives aux abus sexuels et l'exploitation de la prostitution. Cette loi améliore également les mesures de protection des victimes. D'autre part, le gouvernement a adopté un ambitieux plan d'action de lutte contre la traite des êtres humains 2015-2019. Il comporte plusieurs avancées, notamment liées aux synergies avec les entités fédérées, la formation des acteurs de première ligne ou encore des mesures en termes de sensibilisation et d'information. Le plan offre une large place à la protection des victimes ; Myria rappelle à ce sujet, une fois encore, que le meilleur investissement en la matière serait de pérenniser et stabiliser le financement structurel des trois centres d'accueil spécialisés, PAG-ASA, Payoke et Sürya, dont l'expertise et l'efficacité ne sont plus à démontrer, et qui doivent faire face à la disparition du FIPI (Fonds d'Impulsion à la politique des immigrés) sans solution de long terme à ce stade, et ce malgré les efforts importants réalisés par la secrétaire d'État Elke Sleurs pour une solution temporaire.

En dépit de ces avancées, Myria fait également part de quelques inquiétudes. L'introduction d'une procédure de « plaider coupable » dans le cadre de la réforme du droit pénal et de la procédure pénale, vu son large champ d'application, pourrait avoir des conséquences négatives dans les dossiers de traite, comme le montre notre analyse des évolutions juridiques plus loin dans ce rapport. Il aurait ainsi été préférable, selon Myria, que cette procédure soit explicitement exclue pour les faits de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle et pour les formes les plus graves de la traite. Nous craignons en outre que les droits des victimes soient bien moins garantis dans ce cadre que dans le cadre d'une procédure pénale normale. Myria est également très préoccupé, à l'instar des centres spécialisés et d'OR.C.A. (Organisation pour les Travailleurs Immigrés Clandestins), par la sanction des personnes travaillant au noir, adoptée en mai 2016 par le biais d'une modification du code pénal social. Désormais, toute personne qui travaille au noir commet une infraction sanctionnée d'une amende administrative. Or, cette mesure touche de plein fouet les victimes potentielles de la traite des êtres humains, qui bien souvent travaillent de manière clandestine. Myria estime en effet que cette mesure va à l'encontre du principe de non-sanction, inscrit dans plusieurs textes internationaux, et qui permet de considérer qu'une victime, bien qu'ayant commis une infraction, n'a pas agi en toute autonomie et devrait dès lors être préservée de poursuites.

Parmi les autres évolutions récentes notables, relevons l'adoption d'un plan d'action de lutte contre le trafic d'êtres

humains 2015-2018. Cette initiative du gouvernement répond à l'actuel contexte de crise migratoire, qui met de nombreux migrants aux prises avec des réseaux de passeurs, et en proie à une grande vulnérabilité. Comme le mettent en exergue également les affaires dans lesquelles Myria s'est constitué partie civile, il faut rappeler que la Belgique est un pays de transit de ce trafic, qui prospère en particulier le long de l'autoroute E40. La Belgique, rappelons-le, est aussi l'un des rares pays européens à posséder un réseau de magistrats spécialisés en matière de lutte contre le trafic. L'adoption d'un tel plan est évidemment en soi positive, même si Myria insiste sur le fait qu'une attention maintenue pour les victimes reste nécessaire.

### *La mendicité, exploitation discrète mais réelle*

Nous avons choisi de consacrer notre focus de cette année au thème difficile de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation de la mendicité. C'est l'occasion de se pencher sur un sujet épineux, aux multiples entrées. Toute mendicité n'est évidemment pas l'objet de traite des êtres humains ; mais une partie de la traite concerne bel et bien des schémas d'exploitation de la mendicité. En tant que tel, il n'y a plus de délit de mendicité en Belgique depuis 1993, et ce même si les pratiques de certaines communes tentent de réhabiliter un délit de mendicité par la voie détournée des sanctions administratives communales (SAC). L'exploitation de la mendicité et les actes de traite commis à cette fin sont néanmoins évidemment toujours punissables. Il reste qu'un travail définissant mieux la mendicité et son exploitation, par exemple par le biais d'une directive de politique criminelle sur le sujet, est nécessaire.

Nous avons choisi, au sein de ce focus, de nous attarder sur les Roms, parce que ces derniers font l'objet de nombreux stéréotypes liés à leur pratique de la mendicité, pratiquée par certains groupes au sein de cette communauté hétérogène. Il nous semblait utile de nous plonger dans le sujet, et de dissiper une série de généralités, en comptant notamment sur la contribution de Judit Geller et Adam Weiss du Centre européen pour les droits des Roms sur la vulnérabilité particulière de ce public. Les Roms constituent la plus grande minorité ethnique d'Europe ; mais comme on le lira, ce terme regroupe des personnes très différentes, constituant un groupe non homogène. D'après le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, on compterait environ 25.000 migrants roms en Belgique.

La mendicité est conçue, au sein de certains groupes roms, comme une stratégie de survie, essentiellement menée par les femmes. Comme on le verra, les Roms font souvent preuve d'un fort sentiment de loyauté interne, ce qui a des conséquences sur l'attitude des victimes vis-à-vis de leurs exploitants, généralement issus de la même communauté. C'est dans ce lien que trouve racine l'exploitation, par le biais de la traite, des victimes par leurs exploitants : recrutées dans leur pays d'origine par un exploitant par la promesse d'un emploi et d'une vie meilleure en Belgique, ces victimes se retrouvent en dépendance une fois arrivées, et victimes de traite entre autres par le biais de la mendicité. La situation des mineurs, dans ce cadre, est particulièrement préoccupante. Myria estime crucial d'uniformiser l'approche de la mendicité, notamment s'agissant de la verbalisation des faits. Cela requiert également, de la part des services de police et des magistrats, de considérer avant toute chose les mendiants pour lesquels des indices d'exploitation existent comme des victimes potentielles plutôt que comme des personnes qui causent des nuisances ; il faut également que ces personnes soient le plus rapidement possible orientées vers les centres spécialisés, dotés des compétences pour gagner leur confiance le plus aisément. Nous pensons aussi que les magistrats pourraient davantage s'investir dans les dossiers de traite à des fins d'exploitation de la mendicité, en offrant une priorité aux dossiers dans lesquels des mineurs sont concernés. En ce qui concerne ces derniers, en effet, la mendicité n'est parfois que la seule activité visible, révélant d'autres formes d'exploitation telle que la criminalité forcée. Myria se réjouit donc de la future adoption d'une directive sur les recherches et poursuites en matière d'exploitation de la mendicité, et insiste sur l'importance, tant pour les magistrats que pour les policiers, d'être davantage familiarisés avec la diversité inhérente à la communauté rom.

### *Un défi permanent*

La Belgique est déjà un bon élève dans la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains. Notre législation, à quelques éléments près, paraît de taille à affronter le phénomène. Mais nous pourrions encore faire mieux dans une série de domaines. La sensibilisation des services de première ligne aux victimes reste une nécessité ; il y a des dossiers dans lesquels le mécanisme d'orientation des victimes n'a pas été appliqué. La question des montages de faux détachements devrait faire l'objet d'une plus grande attention. Et, s'agissant du trafic, la lutte pourrait grandir en efficacité si une approche plus humaine vis-à-vis des victimes permettait d'en faire des alliés rapides contre les trafiquants, et si la coopération internationale, notamment

sur les volets financiers, était intensifiée. Rappelons une fois encore que le meilleur moyen de lutter contre le trafic d'êtres humains est d'ouvrir davantage de routes migratoires légales et sûres. A maints égards, la lutte contre la traite et le trafic est un tonneau des Danaïdes : c'est un travail sans fin, multiforme, qui doit s'adapter sans cesse à la criminalité mouvante, à des profils de victimes très différents d'un milieu à l'autre, ayant simplement en partage l'exploitation de la vulnérabilité ou de la détresse humaine. Les temps présents, en jetant sur les routes de nombreuses personnes, pourraient amener un nombre grandissant de victimes potentielles de la traite et du trafic. L'expérience et l'expertise que notre pays a engrangées depuis des années seront dès lors importantes à partager et à faire valoir sur les plans national et international, de manière à pouvoir également profiter de la coopération de nos partenaires. Car dans ce domaine, comme dans tant d'autres, plus personne ne sera en mesure de remporter seul la moindre victoire.

*François De Smet,*

Directeur