

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2016-2017

29 JUNI 2017

**Verzoek tot het opstellen van een
informatieverslag betreffende de strijd
tegen mensenhandelen en mensensmokkel**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2016-2017

29 JUIN 2017

**Demande d'établissement d'un rapport
d'information concernant la lutte contre
la traite et le trafic des êtres humains**

**Ingediend door de dames en de heren :
*Déposée par Mesdames et Messieurs :***

Philippe MAHOUX, Nadia EL YOUSFI, Latifa GAHOUCI, Véronique JAMOULLE, Anne LAMBELIN,
Karl-Heinz LAMBERTZ, Christie MORREALE, Patrick PRÉVOT, Christiane VIENNE, Olga ZRIHEN ; Bert ANCIAUX,
Rob BEENDERS, Katia SEGERS, Güler TURAN, Bart VAN MALDEREN.

TOELICHTENDE NOTA

Mensenhandel en mensensmokkel zijn fenomenen die voortdurend in opmars zijn. Mensenhandel en mensensmokkel zijn geen voorbijgaande fenomenen en de komende jaren zouden ze nog in omvang kunnen toenemen omdat wereldwijd conflicthaarden, repressieve regimes of uitzichtloze economische situaties een voedingsbodem vormen voor de criminele activiteiten van mensenhandelaars en mensensmokkelaars.

De precieze omvang van dit fenomeen op wereldschaal is moeilijk in te schatten omdat een groot deel van de gevallen niet ontdekt wordt. De Internationale Arbeidsorganisatie raamt het aantal mensen dat wereldwijd het slachtoffer is van gedwongen arbeid op ongeveer 21 miljoen individuen. Daarin zijn de personen begrepen die op het werk of seksueel uitgebuit worden. Ook al is het exacte aantal slachtoffers van mensenhandel niet bekend, dan nog wordt geraamd dat miljoenen mensen in de wereld met winstbejag worden verkocht. Alle staten zijn getroffen door mensenhandel, hetzij als land van oorsprong, als transitland of als land van bestemming van de slachtoffers. Het verband tussen de migratie- en vluchtelingencrisis en mensenhandel werd dit jaar gelegd door de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (1).

Tijdens de periode 2012-2013 zouden de EU-lidstaten ongeveer 15 846 (geïdentificeerde of vermoede) slachtoffers (2) van mensenhandel geregistreerd hebben. Dat gaat enkel over de slachtoffers die door de instellingen zijn ontdekt. Velen van hen blijven onbekend. Mensenhandel is één van de meest lucratieve illegale activiteiten : in Europa zouden criminele bendes daar 3 miljard dollar per jaar aan verdienen. Het is een aanzienlijke markt voor criminelen die zich verrijken ten koste van de meest gemarginaliseerde en kwetsbare groepen.

In 2015 werden in België 135 nieuwe slachtoffers opgevangen in het kader van de begeleiding door één van de drie gespecialiseerde opvangcentra (3). Die statistieken geven maar het topje van de ijsberg weer. In het algemeen zijn mensenhandel om economische redenen en met het oog op seksuele uitbuiting in België de fenomenen die het vaakst het voorwerp uitmaken van een onderzoek of een veroordeling.

(1) <http://www.un.org/fr/events/slaveryabolitionday/trafficking.shtml>.

(2) <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-267-NL-F1-1.PDF>.

(3) *Jaarrapport mensenhandel en mensensmokkel 2016 : Bedelaars in de handen van mensenhandelaars*, Federaal Migratiecentrum Myria, blz. 183.

NOTE EXPLICATIVE

La traite et le trafic d'êtres humains sont des phénomènes en continuelle expansion. La traite et le trafic des êtres humains ne sont pas des phénomènes éphémères et, au cours des prochaines années, ils pourraient encore prendre de l'ampleur étant donné que dans le monde, les foyers de conflit, les régimes répressifs ou les situations économiques n'offrant aucune perspective, forment un terrain propice aux activités criminelles des trafiquants d'êtres humains et des passeurs.

Au niveau mondial, il est très difficile de savoir quelle est l'ampleur exacte de ce phénomène puisqu'une grande partie des cas ne sont pas découverts. L'Organisation internationale du travail estime qu'environ 21 millions d'individus sont victimes de travail forcé à travers le monde. Cela inclut également les personnes exploitées au travail ou sexuellement. Même si le nombre exact de victimes de la traite n'est pas connu, on estime actuellement à plusieurs millions le nombre d'individus vendus à des fins lucratives dans le monde. Tous les États sont affectés par la traite des êtres humains, que ce soit un pays d'origine, de transit ou de destination des victimes. Le lien entre la crise des migrants et des réfugiés et la traite des êtres humains a été mis en évidence, cette année, par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) (1).

Sur la période 2012-2013, les États de l'Union européenne (UE) auraient enregistré environ 15 846 victimes (2) (identifiées ou présumées) de la traite des êtres humains. Cela ne reflète bien entendu que le nombre de victimes que les institutions ont découvertes. Beaucoup d'entre elles restent inconnues. La traite des êtres humains est l'une des activités illicites les plus lucratives : en Europe, elle rapporterait aux groupes criminels 3 milliards de dollars par an. Cela en fait un marché considérable pour les criminels qui profitent des personnes les plus marginalisées et les plus vulnérables.

En Belgique, 135 nouvelles victimes ont été prises en charge en 2015 dans le cadre de l'accompagnement par un des trois centres d'accueil spécialisés (3). Ces statistiques ne représentent que la partie visible de l'iceberg. De façon générale en Belgique, la traite économique et la traite en vue d'exploitation sexuelle sont les phénomènes qui font l'objet de la majorité des enquêtes et condamnations.

(1) <http://www.un.org/fr/events/slaveryabolitionday/trafficking.shtml>.

(2) <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-267-FR-F1-1.PDF>.

(3) *Rapport annuel 2016 traite et trafic des êtres humains : des mendiants aux mains de trafiquants*, Myria-Centre fédéral Migration, p. 183.

De criminele netwerken die zich bezighouden met mensenhandel gaan steeds professioneler te werk. Die netwerken werken vaak nauw samen met het milieu van de georganiseerde misdaad. Mensenhandelaars passen zich ook aan de bestaande wetgeving aan. De uitdaging die de overheden moeten opnemen is zich evenzeer voor te bereiden op de nieuwe tendenzen in de mensenhandel en de mensensmokkel.

De meeste netwerken van mensenhandel overschrijden trouwens de Belgische grenzen. Het is vandaag van cruciaal belang dat de actoren op het terrein alles in het werk stellen om tot een betere internationale samenwerking te komen. Een dergelijke strategie van samenwerking en coördinatie wordt al binnen de EU toegepast met de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel (1).

Een ander moeilijk punt in verband met de aanpak van mensenhandel is dat het fenomeen op ons grondgebied een multidisciplinair gegeven is. Tal van actoren zijn in België actief in de strijd tegen mensenhandel. Daarom is het van belang de samenwerking in stand te houden en te versterken tussen de verschillende instanties die betrokken zijn bij de strijd tegen mensenhandel en die, ondanks hun respectieve missies, op dit stuk eenzelfde doel nastreven.

De bevoegdheden inzake de strijd tegen mensenhandel zijn immers verdeeld tussen het federale niveau en de deelstaten. De samenstelling van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel is daar het beste voorbeeld van. Bij koninklijk besluit van 21 juli 2014 werd de samenstelling van de coördinatiecel aangepast zodat de Gemeenschappen en Gewesten er ook in vertegenwoordigd zijn. De Gemeenschappen zijn immers bevoegd voor opleiding en hulp aan personen, met inbegrip van bijstand aan jongeren, voor de opvang en integratie van personen, alsook voor de justitiehuisen wat betreft de opvolging van daders en de begeleiding van slachtoffers. De Gewesten zijn bevoegd voor de gewestelijke diensten van arbeidsinspectie (2). Tot slot worden de drie opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel

(1) Zie de artikelen 19 en 20 van richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan. Met dat doel voor ogen heeft de Commissie een coördinator voor de bestrijding van mensenhandel (ATC) aangewezen, die belast is met het verbeteren van de coördinatie en de coherentie tussen de instellingen van de EU, haar agentschappen, haar lidstaten en de internationale actoren, met het uitwerken van nieuwe beleidslijnen van de Unie voor de bestrijding van mensenhandel en met het verbeteren van het bestaande beleid ter zake.

(2) De gewestelijke arbeidsinspectiediensten hebben geen bevoegdheid van gerechtelijke politie, maar zijn er wel mee belast toe te zien op de toepassing van de wetgeving, bijvoorbeeld inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Les réseaux criminels qui se livrent à des activités de traite des êtres humains se professionnalisent de plus en plus. Ces réseaux déploient souvent leurs activités en étroite collaboration avec le milieu du crime organisé. À noter également que les exploitants s'adaptent aux législations existantes. Le défi à relever par les autorités est de s'adapter à leur tour aux nouvelles tendances de la traite et du trafic des êtres humains.

Par ailleurs, les réseaux de traite dépassent la plupart du temps les frontières belges. Il est aujourd'hui essentiel que les acteurs de terrain mettent tout en œuvre en vue d'assurer une meilleure collaboration internationale. Une telle stratégie de coopération et de coordination est déjà implémentée au sein de l'UE avec notamment le coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains (1).

Une autre difficulté de l'approche de la traite des êtres humains (TEH) est à rechercher dans la multidisciplinarité de ce phénomène sur notre territoire. De nombreux acteurs interviennent sur la scène belge dans la lutte contre la TEH. C'est la raison pour laquelle il est important de maintenir et de renforcer la collaboration entre les différentes instances impliquées dans la lutte contre la traite et qui poursuivent une finalité identique au-delà de leurs missions respectives.

Les compétences en matière de lutte contre la traite des êtres humains sont en effet réparties entre le fédéral et les entités fédérées. La composition de la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains en est le meilleur exemple. L'arrêté royal du 21 juillet 2014 a étendu la composition de la Cellule aux Communautés et Régions qui y sont dorénavant représentées. Les Communautés disposent en effet de compétences en matière de formation et d'aide aux personnes, ce qui inclut l'aide à la jeunesse, l'accueil et l'intégration des personnes, de même que les maisons de justice en ce qui concerne le suivi des auteurs ainsi que l'accompagnement des victimes. Les Régions sont quant à elles compétentes en ce qui concerne les services d'inspection du travail régionaux (2). Enfin, concernant le financement des trois

(1) Voir les articles 19 et 20 de la 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. À cet effet, la Commission a nommé un coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains, qui est chargé d'améliorer la coordination et la cohérence entre les institutions de l'UE, ses agences, ses États membres et les acteurs internationaux, d'élaborer de nouvelles politiques de l'Union visant à lutter contre la traite des êtres humains et d'améliorer les politiques existantes en la matière.

(2) Si les services d'inspection du travail régionaux n'ont pas de compétence de police judiciaire, ils sont cependant chargés de veiller à l'application de la législation telle que celle sur l'occupation de travailleurs étrangers.

(Pag-Asa in Brussel, Sürya in Luik en Payoke in Antwerpen), gefinancierd door zowel het federale niveau als de deelstaten.

Het actieplan « Strijd tegen mensenhandel 2015-2019 » houdt ook rekening met de transversale aard van deze materie en bepaalt dat « Als uitgangspunt gold steeds dat de bestrijding van mensenhandel op multidisciplinaire en geïntegreerde wijze moest worden aangepakt. Hoewel die aangelegenheid onder tal van federale bevoegdheden valt, vooral wat betreft de vervolging van de daders of de afgifte van verblijfstitels aan de slachtoffers, stopt het fenomeen uiteraard niet bij « de federale actoren alleen ». Die criminaliteit kent vele gedaanten, waarmee verschillende partners en diensten van de gefedereerde entiteiten te maken kunnen krijgen. Er is nood aan een optimale synergie om de acties tussen de verschillende niveaus op een hoger plan te brengen en op gefedereerd niveau kunnen er baanbrekende initiatieven worden gelanceerd : de bewustmaking van de gewestelijke inspectiediensten en de informatie in de sector van de justitiehuisen » (1).

België bekommert zich sedert 1992 om het probleem van de mensenhandel door de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie (2). Sedertdien zijn in ons land een aantal wettelijke, sociale en politieke instrumenten tot stand gekomen om het fenomeen aan te pakken.

Nochtans is het zo dat, ofschoon het Belgische systeem internationaal en Europees als een model wordt beschouwd voor de strijd tegen mensenhandel, er nog een lange weg af te leggen is voor er adequate bescherming zal zijn voor de slachtoffers en zeker voor de minderjarige slachtoffers.

Aangezien de strijd tegen mensenhandel een transversale materie is, die verdeeld is over het federale niveau en de Gemeenschappen en Gewesten, is de Senaat de aangewezen plaats om de dialoog te bevorderen tussen de betrokken overheden en actoren. Als ontmoetingsplaats tussen de verschillende bevoegde bestuursniveaus, lijkt de Senaat ons de geschikte assemblee om een stand van zaken op te maken, de gevolgen te onderzoeken van de recente wetwijzigingen en de impact te evalueren van het beleid dat gevoerd wordt door de federale overheid en door de deelgebieden. Door middel van dit informatieverslag zal de Senaat aanbevelingen en voorstellen

(1) Actieplan « strijd tegen mensenhandel 2015-2019 », blz. 40.

(2) Kamer, stuk nr. 48-673/1 – 1993/1994 en volgende, Parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestrafing en de uitroeiing van de mensenhandel.

centres d'accueil pour les victimes de la TEH (Pag-Asa à Bruxelles, Sürya à Liège et Payoke à Anvers), les sources de ce financement existent tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées.

Le plan d'action « Lutte contre la traite des êtres humains 2015-2019 » prend également en compte le caractère transversal de la matière en prévoyant que « Il a toujours été considéré que la lutte contre la traite des êtres humains devait se dérouler de façon multidisciplinaire et intégrée. Si la matière relève de nombreuses compétences fédérales notamment en ce qui concerne les poursuites des auteurs ou la délivrance de titres de séjour aux victimes, le phénomène ne s'arrête évidemment pas « aux seuls acteurs fédéraux ». Cette criminalité est multiforme et plusieurs partenaires et services des entités fédérées peuvent y être confrontés. Une synergie optimale est nécessaire pour renforcer les actions entre les différents niveaux et des initiatives novatrices peuvent être lancées au niveau fédéré : la sensibilisation des services d'inspection du travail régionaux et l'information dans le secteur des maisons de Justice » (1).

La Belgique s'est préoccupée du problème de la traite des êtres humains à partir de 1992 et ce, par la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire (2). Depuis lors, notre pays s'est doté d'une série de différents dispositifs législatifs, sociaux et policiers permettant de s'attaquer à ce phénomène.

Cependant, si le système belge est à l'échelle internationale et européenne considéré comme un modèle dans la lutte contre la TEH, le chemin à parcourir avant de parvenir à une protection adéquate des victimes, et davantage encore pour les victimes mineures d'âge, est encore bien long.

Étant donné que la lutte contre la traite des êtres humains est une matière transversale entre le niveau fédéral, les Communautés et les Régions, le Sénat est le lieu tout indiqué pour promouvoir le dialogue entre les autorités et les acteurs concernés. En tant que lieu de rencontre des différents niveaux de pouvoir impliqués, le Sénat nous paraît être l'assemblée de référence pour dresser un état des lieux de la situation, examiner les conséquences des modifications législatives récentes et évaluer l'impact des politiques menées par l'autorité fédérale et les entités fédérées. Par l'intermédiaire de ce rapport d'information, le Sénat formulera

(1) Plan action « Lutte contre la traite des êtres humains 2015-2019 », p. 38.

(2) Chambre, doc. n° 48-673/1 – 1993/1994 et suivants, Commission d'enquête en vue d'élaborer une politique structurelle visant la répression et l'abolition de la traite des êtres humains.

formulieren die gericht zijn tot de betrokken overheden voor een versterkte strijd tegen mensenhandel en een intensere samenwerking tussen de verschillende actoren.

De Senaat beschikt overigens al over enige deskundigheid inzake de strijd tegen mensenhandel. Reeds in 1999 besliste de Commissie voor de Binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden van de Senaat om zich te buigen over deze problematiek door de oprichting van een subcommissie « Mensenhandel en Prostitutie ». De situatie werd tijdens de opeenvolgende zittingsperiodes goed gevolgd : er werden een subcommissie en een werkgroep Mensenhandel opgericht, er zijn verslagen opgesteld en er werden wetsvoorstellen en voorstellen van resolutie behandeld.

De werkzaamheden die beoogd worden met dit informatieverlag moeten ook bijdragen tot een harmonisering van de gegevens die afkomstig zijn van de verschillende actoren. Het Federaal Migratiecentrum (Myria) oordeelt in zijn laatste rapport over mensenhandel en mensensmokkel (1), dat de huidige cijfers ontoereikend zijn als basis voor de evaluatie van het gevoerde beleid inzake de strijd tegen mensenhandel. Ze volstaan niet om strategische analyses mee te staven.

De strijd tegen mensenhandel is een werk zonder einde, een permanente uitdaging voor de overheden. De Senaat moet als ontmoetingsplaats voor de Federale Staat en de deelstaten dit werk voortzetten.

des recommandations et des propositions qui seront adressées aux autorités concernées en vue de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains et l'interaction entre les différents acteurs.

En outre, le Sénat dispose d'une expertise certaine en matière de lutte contre la traite des êtres humains. En 1999 déjà, la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat décidait de s'attaquer à la problématique en créant une sous-commission « Traite des êtres humains et prostitution ». Ce travail de suivi de la situation a ainsi été prolongé de législature en législature avec tant la mise sur pied d'une sous-commission ou d'un groupe de travail TEH que l'établissement de rapports et l'examen de propositions de loi ou de résolution.

L'objectif du travail à réaliser par le biais de ce rapport d'information devrait également servir à permettre une harmonisation entre les données provenant des différents acteurs. Le Centre fédéral Migration (Myria), dans son dernier rapport sur la traite et trafic des êtres humains (1), estime que les chiffres actuels ne sont pas suffisants comme base d'évaluation de la politique menée en matière de lutte contre la TEH. Ils sont encore insuffisants pour appuyer des analyses stratégiques.

La lutte contre la traite des êtres humains est un travail sans fin, un défi permanent pour les autorités. Le Sénat, en tant que lieu de rencontre des entités fédérées, doit poursuivre le travail.

(1) *Jaarrapport mensenhandel en mensensmokkel 2016 : Bedelaars in de handen van mensenhandelaars*, Federaal Migratiecentrum Myria, blz. 5, 75 en 166.

(1) *Rapport annuel 2016 traite et trafic des êtres humains : des mendiants aux mains de trafiquants*, Myria-Centre fédéral Migration, p. 5, 75 et 166.

VERZOEK TOT OPSTELLING VAN EEN INFORMATIEVERSLAG

Overeenkomstig artikel 56 van de Grondwet en artikel 66 van het reglement van de Senaat, verzoeken wij de Senaat een informatieverslag op te stellen over het volgende onderwerp :

« De noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten voor een versterkte strijd tegen mensenhandel in ons land. »

28 april 2017.

DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

Conformément à l'article 56 de la Constitution et à l'article 66 du règlement du Sénat, nous demandons au Sénat de rédiger un rapport d'information sur le sujet suivant :

« La nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les entités fédérées en vue de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains dans notre pays. »

Le 28 avril 2017.