



GRETA

Groupe d'Experts sur la lutte
contre la traite des êtres humains

GRETA(2013)14

Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Belgique

Premier cycle d'évaluation

Strasbourg, le 25 septembre 2013

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Direction générale Droits de l'Homme et État de droit
Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg Cedex
Tel: + 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int

<http://www.coe.int/trafficking/fr>

Table des matières

Préambule	5
Résumé général	8
I. Introduction	10
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Belgique	11
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Belgique	11
a. Cadre juridique	12
b. Plans d'action nationaux	13
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains	14
a. Cellule de coordination interdépartementale de la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains.....	14
b. Service de la politique criminelle du SPF Justice	15
c. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme	15
d. Ministère public.....	15
e. Police fédérale et police locale.....	16
f. Services d'inspection du travail.....	17
g. Cellule traite des êtres humains au sein de l'Office des Étrangers	18
h. SPF Affaires étrangères.....	18
i. Organisations non gouvernementales.....	18
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Belgique	20
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention	20
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains	20
b. Définition de « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit belge.....	21
i. <i>Définition de « traite des êtres humains »</i>	21
ii. <i>Définition de « victime de la traite »</i>	24
c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale	25
i. <i>Approche globale et coordination</i>	25
ii. <i>Formation des professionnels concernés</i>	28
iii. <i>Collecte de données et recherche</i>	30
iv. <i>Coopération internationale</i>	31
2. Mise en œuvre par la Belgique de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains ..	33
a. Mesures de sensibilisation	33
b. Mesures pour décourager la demande.....	34
c. Initiatives sociales, économiques et autres en faveur des personnes vulnérables à la traite ..	35
d. Mesures aux frontières pour prévenir la traite et mesures concernant les migrations légales	36
3. Mise en œuvre par la Belgique des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains	37
a. Identification des victimes de la traite des êtres humains	37
b. Assistance aux victimes	41
c. Délai de rétablissement et de réflexion	45
d. Permis de séjour	47
e. Indemnisation et recours.....	50
f. Rapatriement et retour des victimes.....	52

4. Mise en œuvre par la Belgique des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural	54
a. Droit pénal matériel.....	54
b. Non-sanction des victimes de la traite.....	57
c. Enquêtes, poursuites et droit procédural.....	59
d. Protection des victimes et des témoins.....	62
5. Conclusions	64
Annexe I: Liste des propositions du GRETA	65
Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	70
Commentaires du Gouvernement	71

Préambule

Dans la mesure où la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et son mécanisme de suivi pour évaluer sa mise en œuvre sont relativement récents, il semble opportun de décrire succinctement leurs principales caractéristiques au début de chaque premier rapport sur une Partie à la Convention.

Suite à une série d'initiatives du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 mai 2005. Elle est entrée en vigueur le 1er février 2008. C'est un instrument juridiquement contraignant qui s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux existants. La Convention va cependant au-delà des normes minimales contenues dans d'autres instruments internationaux et vise à renforcer la protection qu'ils instaurent.

La principale valeur ajoutée de la Convention tient à son approche de la traite fondée sur les droits humains et à l'importance qu'elle attache à la protection des victimes. La Convention définit clairement la traite comme étant d'abord et avant tout une violation des droits humains des victimes, une atteinte à leur dignité et à leur intégrité, qui appelle à renforcer les dispositifs de protection de toutes les victimes. La Convention possède en outre un vaste champ d'application qui couvre toutes les formes de traite (nationale ou transnationale, liée ou non à la criminalité organisée) et toutes les personnes victimes de la traite (femmes, hommes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont au minimum l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude et le prélèvement d'organes.

Compte tenu de la dimension mondiale du phénomène de la traite, l'un des principaux objectifs de la Convention est de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite. À cet égard, il convient de relever que la Convention ne se limite pas aux États membres du Conseil de l'Europe ; les États non membres et l'Union européenne peuvent également y adhérer.

Pour être efficace, et compte tenu des formes que peut prendre la traite, la stratégie de lutte doit être fondée sur une approche coordonnée et multidisciplinaire intégrant la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. La Convention comporte plusieurs dispositions dans chacun de ces trois domaines et fait obligation aux États de prendre des mesures appropriées en partenariat avec la société civile et en coopération avec d'autres États.

En ce qui concerne la prévention, les mesures prévues par la Convention comprennent des campagnes d'information à l'intention des personnes vulnérables, des mesures visant à décourager la demande, et des mesures de contrôle aux frontières axées sur la prévention et la détection de la traite.

Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits des victimes, la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent être identifiées et reconnues comme telles pour leur éviter d'être traitées comme des migrants en situation irrégulière ou comme des délinquants par la police et les pouvoirs publics. Les Parties sont tenues d'aider les victimes à se rétablir physiquement et psychologiquement, ainsi qu'à réintégrer la société. En outre, en vertu de la Convention, les victimes ont droit à un délai d'au moins 30 jours pour se rétablir, échapper à l'influence des trafiquants, et prendre la décision de coopérer ou non avec les autorités. Un permis de séjour renouvelable doit leur être accordé si leur situation personnelle ou leur participation à une enquête judiciaire l'exigent. Enfin, la Convention garantit aux victimes le droit d'être indemnisées et établit les conditions de leur retour ou de leur rapatriement en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

En matière pénale, la Convention énonce plusieurs obligations de droit procédural et matériel imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions proportionnées et dissuasives. Une attention particulière est accordée à la protection des victimes et des témoins dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires. Les Parties doivent également prévoir la possibilité de ne pas infliger de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

Une autre valeur ajoutée de la Convention tient à son mécanisme de suivi mis en place pour superviser la mise en œuvre des obligations qu'elle contient, et qui se compose de deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Comité des Parties.

Le GRETA est composé de 15 membres indépendants et impartiaux, choisis pour leur compétences reconnues dans les domaines des droits humains, de l'assistance et de la protection aux victimes et de la lutte contre la traite des êtres humains ou en raison de leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA détermine de façon autonome les dispositions de la Convention à évaluer et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation, suivant les Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties adoptées par le GRETA lors de sa 2^e réunion (16-19 juin 2009). Sur décision du GRETA, le premier cycle d'évaluation est d'une durée de quatre ans et commence au début de l'année 2010 pour se terminer à la fin de l'année 2013.

Le GRETA est en droit d'utiliser différentes méthodes pour collecter des informations dans le cadre de son travail de suivi. Dans un premier temps, il envoie un questionnaire détaillé aux autorités de la Partie soumise à évaluation. D'autre part, le GRETA peut demander des informations complémentaires aux autorités nationales. La Convention impose aux Parties de coopérer avec le GRETA pour lui fournir les informations demandées. La société civile est elle aussi une source d'information importante. De fait, le GRETA entretient des contacts avec différentes organisations non gouvernementales qui peuvent fournir des informations pertinentes. En outre, le GRETA peut décider d'effectuer une visite dans le pays concerné afin de collecter des informations complémentaires ou d'évaluer la mise en œuvre pratique des mesures adoptées. Une telle visite permet au GRETA de rencontrer directement les milieux concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de se rendre dans les structures où les victimes de la traite peuvent trouver protection et assistance, et sur d'autres lieux concernés. Enfin, le GRETA peut décider d'organiser des auditions d'acteurs de la lutte contre la traite.

Les rapports d'évaluation du GRETA sont ainsi le résultat d'une collecte d'informations auprès de sources diverses. Ils comportent un examen de la situation au regard des mesures prises par la Partie concernée pour lutter contre la traite des êtres humains, et des suggestions quant aux moyens d'améliorer la mise en œuvre de la Convention et de traiter les éventuels problèmes détectés. Le GRETA n'est pas lié, dans son évaluation, par la jurisprudence d'organes judiciaires ou quasi judiciaires agissant dans le même domaine, mais il peut l'utiliser comme point de départ ou à titre de référence. Les rapports sont rédigés dans un esprit coopératif et visent à soutenir les efforts menés par les États. Ils peuvent encourager les changements initiés par les autorités nationales et confirmer la légitimité des politiques internes. Compte tenu de sa composition, qui réunit plusieurs disciplines et plusieurs nationalités, et grâce à son approche indépendante, le GRETA fait entendre une voix internationale, professionnelle et impartiale.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Le rapport est transmis aux gouvernements concernés pour commentaires. Les commentaires sont pris en compte par le GRETA pour établir le rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. À l'expiration du délai, le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics, accompagnés des commentaires finaux éventuels de la Partie concernée. Ils sont également envoyés au Comité des Parties. Ainsi s'achève la tâche du GRETA à l'égard de la Partie concernée dans le cadre du premier cycle d'évaluation, mais ce n'est que le premier chapitre d'un dialogue permanent entre le GRETA et les autorités du pays.

Le second pilier du mécanisme de suivi est le Comité des Parties qui est composé des représentants au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des États membres Parties à la Convention et des représentants des Parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Sur la base des rapports du GRETA, le Comité des Parties peut adopter des recommandations indiquant les mesures à prendre par la Partie concernée pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Le rapport est transmis aux gouvernements concernés pour commentaires. Les commentaires sont pris en compte par le GRETA pour établir le rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. À l'expiration du délai, le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics, accompagnés des commentaires finaux éventuels de la Partie concernée. Ils sont également envoyés au Comité des Parties. Ainsi s'achève la tâche du GRETA à l'égard de la Partie concernée dans le cadre du premier cycle d'évaluation, mais ce n'est que le premier chapitre d'un dialogue permanent entre le GRETA et les autorités du pays.

Le second pilier du mécanisme de suivi est le Comité des Parties qui est composé des représentants au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des États membres Parties à la Convention et des représentants des Parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Sur la base des rapports du GRETA, le Comité des Parties peut adopter des recommandations indiquant les mesures à prendre par la Partie concernée pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA.

Résumé général

Les autorités belges ont pris plusieurs dispositions importantes pour prévenir et combattre la traite des êtres humains. La législation relative à l'assistance bénéficiant aux victimes de la traite a été développée depuis les années 90, en vue de garantir aux victimes de la traite un certain nombre de droits. L'incrimination de la traite des êtres humains, telle qu'elle est définie dans la Convention, a pris effet en 2005 et des modifications apportées en 2013 ont permis de clarifier et d'étendre la portée de cette incrimination.

La cellule de coordination interdépartementale de la lutte contre la traite des êtres humains qui regroupe tous les ministères et organes publics pertinents supervise la mise en œuvre de la politique belge de lutte contre la traite. Elle est chargée de mettre en œuvre le deuxième Plan d'action national contre la traite (2012-2014). En outre, des structures anti-traite spécialisées ont été créées notamment au sein de la police, du parquet, des inspections du travail et de l'Office des Étrangers. Le Centre pour l'Égalité des Chances et contre le Racisme joue un rôle essentiel depuis de nombreuses années dans la lutte contre la traite des êtres humains en termes d'évaluation et de stimulation de cette lutte. Des organisations non gouvernementales (ONG) participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique belge anti-traite.

Cependant, pour garantir une approche globale et cohérente de la lutte contre la traite, le GRETA estime qu'il convient de renforcer la coordination verticale et horizontale entre tous les acteurs concernés notamment en impliquant davantage les acteurs de la protection de l'enfance. En outre, les autorités belges doivent accorder davantage d'attention à la traite des enfants, notamment d'origine rom et victimes de traite aux fins de mendicité forcée ou de commission de délits. Il faut également concevoir et rendre opérationnel un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains.

Concernant la prévention de la traite, le GRETA salue les dispositions prises par les autorités belges, en collaboration avec des ONG, afin de sensibiliser au phénomène de la traite l'opinion publique et certains acteurs du terrain tel que le personnel hospitalier, au moyen de campagnes d'information et de formations ciblées. Toutefois, le GRETA considère que les autorités belges devraient intensifier leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, quelle que soit la forme d'exploitation concernée. En outre, les autorités belges devraient prendre des initiatives sociales et économiques visant à réduire la vulnérabilité à la traite de certains groupes tels que les mineurs étrangers en situation irrégulière.

Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités belges pour appliquer une approche multidisciplinaire à l'identification et l'orientation des victimes de la traite sur la base de la Circulaire de 2008 sur la coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite, qui a vocation à s'appliquer surtout aux cas de victimes étrangères en situation irrégulière. Toutefois, des lacunes dans l'identification des victimes de la traite persistent. En particulier, le GRETA exhorte les autorités belges à prendre des mesures supplémentaires pour détecter et orienter les enfants victimes de la traite. Il considère que plus d'attention devrait être accordée aux victimes de la traite qui sont des citoyens de l'UE ou qui proviennent des États tiers et qui se trouvent en situation régulière sur le territoire belge, ainsi qu'aux victimes de nationalité belge. Les autorités belges devraient aussi renforcer la formation et l'information sur la traite des acteurs du terrain, tels que les personnels aux frontières et les personnes travaillant dans des centres fermés pour étrangers en situation irrégulière, ou les autorités judiciaires non spécialisées dans la lutte contre la traite, notamment pour prévenir toute confusion entre victimes de la traite et délinquants ou travailleurs migrants en situation irrégulière.

L'accompagnement en termes d'hébergement et d'aide juridique, psychosociale et médicale des victimes adultes de la traite est assuré par trois centres spécialisés dans l'accueil des victimes de la traite qui sont des ONG agréées par l'État. Ces centres gèrent également l'accompagnement en termes d'aide juridique, psychosociale et médicale des enfants victimes, qui sont toutefois hébergés dans des centres gérées par d'autres ONG, plus adaptés à ce type d'hébergement. Le GRETA demande aux autorités belges d'allouer les fonds nécessaires, de garantir la qualité des services d'assistance fournis par les ONG et de remédier aux problèmes concernant le système d'assistance des enfants victimes de la traite.

Il arrive qu'en raison de la méconnaissance du mécanisme d'orientation des victimes de la traite mis en place en Belgique, certaines victimes ne sont pas orientées vers les centres d'accueils spécialisés comme cela devrait être le cas, et ne bénéficient pas toujours du délai de rétablissement et de réflexion pour décider si elles souhaitent coopérer avec les autorités de poursuite. La législation belge prévoit un système de permis de séjour temporaire pour les victimes de la traite qui sont prêtes à faire une déclaration aux autorités judiciaires, pouvant sous certaines conditions déboucher sur un permis de séjour à durée illimitée. Toutefois, même si l'obligation de coopérer est interprétée de manière souple en Belgique, elle s'avère problématique pour les enfants victimes de la traite et des solutions adéquates devraient être trouvées pour leur permettre de bénéficier d'un titre de séjour dans des conditions qui répondent à leur intérêt supérieur.

Les victimes de la traite qui sont des citoyens de l'UE ne bénéficient pas en pratique des programmes de retours volontaires assistés existant en Belgique. Il convient donc de prévoir des procédures d'aide au rapatriement qui soient adaptées aux besoins spécifiques de ces personnes.

Le GRETA se félicite de la volonté affichée par les autorités belges de mener des enquêtes proactives et de poursuivre les faits de traite. En particulier, certaines entreprises ont déjà été condamnées, aux côtés des personnes physiques qui les dirigeaient, pour des faits de traite aux fins d'exploitation économique. Toutefois, le GRETA considère qu'il faut faire en sorte que les juges du siège (instruction et jugement) et les autres acteurs de la justice connaissent mieux le phénomène de la traite et y soient davantage sensibilisés. Les dispositions juridiques prévoyant une indemnisation des victimes de la traite sont appliquées avec succès dans certains cas mais des aménagements restent à prévoir pour faciliter et garantir un accès effectif des victimes de la traite, notamment celles qui quittent la Belgique. Enfin, le GRETA considère que les autorités belges devraient faire plein usage des mesures procédurales existantes visant à protéger les victimes et les témoins en accordant une attention particulière aux enfants.

I. Introduction

1. La Belgique a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») le 27 avril 2009. La Convention est entrée en vigueur en Belgique le 1^{er} août 2009.¹

2. Ainsi que le prévoit l'article 36, paragraphe 1 de la Convention, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA s'acquitte de cette tâche conformément à la procédure décrite à l'article 38 de la Convention et aux Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties. Le GRETA a établi un calendrier pour le premier cycle d'évaluation, selon lequel les Parties à la Convention ont été distribuées en plusieurs groupes, la Belgique appartenant au troisième groupe de 10 Parties qui doit être évalué.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par la Belgique pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - Premier cycle d'évaluation » a été envoyé aux autorités belges le 31 janvier 2012. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 1^{er} juin 2012. La Belgique a soumis sa réponse le 15 juin 2012.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par la Belgique, d'autres informations collectées par le GRETA et des informations reçues de la part de la société civile. En outre, une visite d'évaluation s'est tenue en Belgique du 1^{er} au 5 octobre 2012. Elle a été effectuée par une délégation composée de :

- M. Nicolas Le Coz, Président du GRETA ;
- Mme Vessela Banova, membre du GRETA ;
- Mme Claudia Lam, Administratrice, Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a eu des entretiens avec la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration et des représentants des ministères, des administrations, du Sénat et des autorités indépendantes compétents (voir l'annexe II). Ces entretiens se sont déroulés dans un esprit d'étroite coopération.

6. La délégation du GRETA a également rencontré des membres de la société civile œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains et des organisations internationales présentes en Belgique (voir l'annexe II). Le GRETA leur sait gré des informations reçues.

7. Au cours de la visite, la délégation du GRETA s'est également rendue dans un centre d'accueil et une maison d'hébergement pour victimes de la traite à Liège et un centre d'accueil pour victimes de la traite à Anvers.

8. Le GRETA tient à remercier la personne de contact nommée par les autorités belges, M. Freddy Gazan, Conseiller, Service de la Politique criminelle, Service public fédéral Justice ainsi que ses collaborateurs, M. Jean-François Minet et Mme Barbara Vangierdegom, pour leur aide précieuse.

9. Le GRETA a adopté le projet du présent rapport à sa 16^e réunion (11-15 mars 2013) et l'a soumis aux autorités belges le 5 avril 2013 pour commentaires. Les commentaires des autorités ont été reçus le 5 juin 2013 et ont été pris en compte par le GRETA dans le cadre de son rapport final, dont l'adoption a eu lieu lors de sa 17^{ème} réunion (1-5 juillet 2013).

¹ La Convention en tant que telle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008, à la suite de sa 10^e ratification.

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Belgique

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Belgique

10. La Belgique est principalement un pays de destination des victimes de la traite des êtres humains mais aussi un pays de transit en raison de son positionnement géographique. La très grande majorité des victimes identifiées au cours de la période 2009-2012 étaient étrangères, et un tiers d'entre elles venaient de pays de l'Union européenne (UE). Les principaux pays d'origine de victimes de la traite pour 2011 étaient le Maroc (25 personnes sur 133 au total), la Roumanie (22), la Bulgarie (11) et l'Inde (10). Pour 2012, il s'agissait de la Roumanie (24 personnes sur 143 au total), le Maroc (19), le Nigéria (17), la Chine (11) et la Bulgarie (10). En outre, quatre personnes de nationalité belge en 2011 et trois en 2012 ont également été identifiées comme victimes de traite interne.

11. Selon les informations communiquées par les autorités belges, en moyenne 130 victimes de la traite étaient identifiées par an au cours de la période 2009-2012. Parmi ces personnes, plus de 50% ont été sujettes à la traite à des fins d'exploitation économique², les secteurs principalement concernés étant la restauration, la construction, les services de nettoyage, les sociétés d'horticulture et d'agriculture et les ateliers de confection. Les personnes sujettes à la traite aux fins d'exploitation sexuelle constituent environ 40% des victimes de la traite. Les quelques autres cas de traite répertoriés en Belgique ces dernières années concernent l'exploitation par la commission de crimes ou délits, la mendicité forcée et, dans une moindre mesure, le prélèvement d'organe. Au cours de la même période, plus de la moitié des personnes ayant bénéficié de l'accompagnement de centres d'accueil spécialisés pour victimes de la traite étaient des hommes. En 2011, sur les 133 nouvelles victimes de la traite des êtres humains qui ont bénéficié de l'accompagnement par un des centres d'accueil spécialisés pour victimes de la traite³, 76 étaient de sexe masculin et 57 de sexe féminin. En 2012, sur les 143 nouvelles victimes de la traite qui ont bénéficié de l'accompagnement par un des centres d'accueil spécialisés pour victimes de la traite, 69 étaient de sexe masculin et 74 de sexe féminin. Le nombre de mineurs identifiés est généralement bas : sept en 2011 et huit en 2012.

12. Toutefois, les chiffres susmentionnés ne concernent que les cas de traite qui ont été repérés par les autorités et les victimes qui ont été identifiées en tant que telles. Ils ne reflètent pas pleinement la situation de la traite des êtres humains en Belgique, notamment en raison de son caractère fluctuant et souterrain. Le GRETA aborde plus loin les cas où il y a des raisons de croire que certaines formes de traite ou certaines catégories de victimes restent insuffisamment détectées (voir notamment les paragraphes 134 à 137).

² Cette expression est communément utilisée en Belgique pour se référer à l'exploitation aux fins de travail dans des conditions contraires à la dignité humaine.

³ Il y a par ailleurs des victimes de formes aggravées de trafic illicite de migrants qui bénéficient d'un accompagnement par ces centres (voir le paragraphe 64).

2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Cadre juridique

13. Sur le plan international, outre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Belgique est devenue partie à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et à son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (« Protocole de Palerme ») en 2004. La Belgique a aussi ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ainsi que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son protocole facultatif. En outre, la Belgique est partie aux Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé (n^{os} 29 et 105) et sur les pires formes de travail des enfants (n^o 182). Enfin, la Belgique a adhéré à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe qui sont d'intérêt pour la lutte contre la traite⁴.

14. La Belgique est également liée par la législation de l'UE relative à la lutte contre la traite, en particulier la Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil de l'UE 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, 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, la Directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, et la Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, remplaçant la Décision-cadre n^o 2001/220/JAI du Conseil de l'UE du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

15. Au plan du droit interne, avant une modification législative intervenue en 2005, il existait dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers une disposition unique, l'article 77bis, qui servait à couvrir en droit pénal belge les phénomènes de la traite des êtres humains, du trafic illicite de migrants et des « marchands de sommeil »⁵ sans vraiment les distinguer. Cette disposition ne définissait pas la traite au sens de la Convention omettant notamment toute référence à la finalité de l'exploitation. La loi du 10 août 2005 a introduit trois infractions autonomes en droit belge. Ainsi, la « traite des êtres humains » est définie et interdite par les articles 433quinquies à 433novies du code pénal. Une conséquence importante de cette modification législative a été que l'incrimination de la « traite des êtres humains » n'est plus limitée aux cas de traite des seules victimes étrangères. En outre, l'article 77bis de la loi susmentionnée a été modifié afin de ne viser que le « trafic des êtres humains » dont les éléments constitutifs s'apparentent à ceux de la définition internationale du trafic illicite de migrants. Enfin, l'infraction de « marchands de sommeil » est désormais définie et couverte par les articles 433decies à 433quinquiesdecies du code pénal. Il convient de noter que la loi du 29 avril 2013 adoptée en vue de clarifier et d'étendre la définition de la traite des êtres humains - et qui a été publiée le 23 juillet 2013 - a modifié l'article 433quinquies du code pénal (voir les paragraphes 50, 199 et 203).

⁴ En particulier, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles additionnels, la Convention européenne d'extradition, la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, la Convention sur la cybercriminalité et la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.

⁵ Personnes louant à des prix excessifs des logements où les locataires vivent dans des conditions indignes et insalubres.

16. En plus du code pénal, les instruments juridiques pertinents dans le domaine de la lutte contre la traite sont les suivants :

- la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, telle que modifiée par la loi du 15 septembre 2006 et qui consacre dans ses articles 61/2 à 61/5 le régime de titre de séjour spécifique pour les victimes de la traite, accompagnée de l'Arrêté royal du 27 avril 2007 modifiant l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers qui complète la loi susmentionnée ;
- la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite et du trafic des êtres humains, prévoyant notamment un rapport bisannuel sur la traite des êtres humains du Gouvernement au Parlement et la possibilité pour les associations de lutte contre la traite d'ester en justice ;
- l'Arrêté royal du 16 mai 2004 relatif à la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains portant sur les acteurs de la lutte contre la traite des êtres humains et leur rôle ;
- l'Arrêté royal du 18 avril 2013 relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice ;
- la Directive du Ministre de la Justice du 14 décembre 2006 relative à la politique de recherches et de poursuites en matière de traite des êtres humains, accompagnée de la Circulaire n° COL 1/2007 du 17 janvier 2007 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel, qui portent sur les enquêtes et les poursuites de faits de traite ;
- la Circulaire du 26 septembre 2008 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, qui a été signée par les ministres de la Justice, de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Santé publique, des Finances et des Réformes, de la Politique de Migration et d'Asile, des Affaires étrangères, ainsi que par le Président et les membres du Collège des Procureurs généraux.

b. Plans d'action nationaux

17. En 2008, la Belgique a adopté un premier Plan d'action relatif à la lutte contre la traite des êtres humains 2008-2011 et portant sur les thèmes suivants : évaluation ; information et communication ; formation ; initiatives législatives ; initiatives réglementaires et circulaires ; et statistiques.

18. Le deuxième Plan d'action sur la lutte contre la traite des êtres humains pour 2012-2014 a été présenté le 22 juin 2012 au Conseil des Ministres par la Ministre de la Justice et la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration⁶. Ce plan d'action, approuvé par la cellule de coordination interdépartementale de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains (voir paragraphe 19) qui est également chargée du suivi de sa mise en œuvre, repose sur des évaluations menées par différentes instances (voir les paragraphes 73 à 76). Il contient 19 propositions d'action dans cinq domaines. Par exemple, dans le domaine des initiatives législatives, il prévoit de revoir la législation interdisant la traite pour la compléter et la clarifier. Il prévoit également des mesures en matière de prévention, de sensibilisation et d'information, telles que la mise en place d'un groupe ad hoc au sein de la cellule de coordination interdépartementale chargé de mettre en œuvre des projets dans ce domaine. Dans le domaine de la protection des victimes, le plan d'action envisage la préparation d'outils d'information simplifiés permettant l'orientation des victimes de la traite et adaptés à la spécificité de chaque service concerné. Le plan d'action prévoit notamment la réactualisation des indicateurs de faits de traite pour ce qui est des enquêtes et des poursuites et de mettre l'accent sur les enquêtes financières portant sur les flux monétaires des réseaux de traite. Il fixe également comme objectif de revoir la composition de la cellule de coordination interdépartementale ainsi que de trouver des solutions pour une collecte de données optimale permettant de faire des analyses stratégiques pertinentes.

⁶ http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN_C_MH_FR_2012.pdf

3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains

- a. Cellule de coordination interdépartementale de la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains

19. L'Arrêté royal du 16 mai 2004 relatif à la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains prévoit une cellule de coordination interdépartementale de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains⁷. La mission principale de la cellule est de coordonner la lutte contre la traite au niveau national et notamment de contribuer à la formation de propositions en la matière.

20. La cellule de coordination interdépartementale est présidée par le Service public fédéral (SPF) Justice, concrètement le Ministre de la Justice ou son représentant. Elle est composée de représentants des institutions suivantes :

- Premier Ministre
- Ministre de la Justice
- Ministre de l'Intérieur
- Ministre des Affaires étrangères
- Ministre de l'Emploi
- Ministre des Affaires sociales
- Ministre de l'Intégration sociale
- Ministre de la Coopération au Développement
- chaque Vice-Premier Ministre qui n'a pas de représentant à un autre titre
- Collège des Procureurs généraux
- Parquet fédéral
- Service de la Politique criminelle du SPF Justice
- Direction générale de la Législation, Libertés et Droits fondamentaux du SPF Justice
- Service central traite des êtres humains de la Police fédérale
- Sûreté de l'État
- Office des Étrangers du SPF Intérieur
- Inspection des Lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale
- Inspection spéciale des Impôts du SPF Finances
- Service de l'Inspection sociale du SPF Sécurité sociale
- SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
- Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (CECLR)
- ONG Child Focus (voir paragraphe 42).

⁷ Une cellule avait déjà été mise en place auparavant mais comme elle ne fonctionnait pas de façon satisfaisante, elle a été revue et relancée par cet Arrêté royal.

21. La cellule se réunit deux ou trois fois par an mais un bureau composé des principaux services impliqués dans la lutte contre la traite des êtres humains assure le fonctionnement quotidien de la cellule, prépare et exécute les décisions, recommandations et initiatives, le secrétariat de la cellule et du bureau étant assuré par le CECLR. Le bureau est présidé par le Service de la Politique criminelle du SPF Justice. Les autres membres du bureau sont des représentants de l'Office des Étrangers, du Service central traite des êtres humains de la police fédérale, de la Sûreté de l'État, du Service d'inspection sociale du SPF sécurité sociale, de la Direction générale Contrôle des Lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, et du SPF Affaires étrangères. Le Gouvernement envisage d'intégrer le Collège des Procureurs généraux (déjà représenté dans la cellule) en tant qu'observateur au sein du bureau.

b. Service de la politique criminelle du SPF Justice

22. Le Service de la politique criminelle a pour mission d'assister le ministre de la Justice et le Collège des Procureurs généraux dans l'élaboration de la politique criminelle, y compris la lutte contre la traite. Ce service fait rapport sur l'évolution de la criminalité et formule des propositions en vue d'orienter la politique criminelle, de rationaliser la politique d'investigation et de poursuites et d'harmoniser la prévention, la répression et la politique d'exécution des peines. Comme indiqué au paragraphe 21, conformément à l'Arrêté royal du 16 mai 2004, ce service préside le bureau de la cellule de coordination interdépartementale. Il est par ailleurs responsable de l'évaluation annuelle de la Directive du Ministre de la Justice du 14 décembre 2006 relative à la politique de recherches et de poursuites en matière de traite des êtres humains. Il est également chargé de la rédaction du rapport bisannuel du Gouvernement sur la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains prévu par la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite et du trafic des êtres humains (voir le paragraphe 73).

c. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

23. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) est un service public autonome ayant entre autres pour domaine d'action la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Conformément à l'Arrêté royal du 16 mai 2004, le CECLR est chargé de la stimulation, de la coordination et du suivi de la politique de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains. Il publie un rapport annuel indépendant et public d'évaluation sur l'évolution et les résultats de cette lutte, remis au Gouvernement et au Parlement. Selon le CECLR, vu ses fonctions mentionnées précédemment, il remplit le rôle de « rapporteur national dans le domaine de la traite des êtres humains » *de facto*. En outre, il est chargé de faciliter la coordination et la collaboration entre les trois centres d'accueil spécialisés pour l'accompagnement des victimes de la traite des êtres humains (voir paragraphe 39). Enfin, le CECLR a la possibilité d'ester en justice dans les affaires de traite et de trafic des êtres humains. Pour mener à bien la mission du Centre dans le domaine de la lutte contre la traite, il existe une cellule traite des êtres humains au sein du centre composée de trois personnes. Le statut du Centre est en cours de révision (voir le paragraphe 69).

d. Ministère public

24. La traite a été attribuée par Arrêté royal de 1997 au Procureur général près la Cour d'appel de Liège parmi les cinq Procureurs généraux de Belgique. Cela signifie qu'il est la personne de référence pour les questions de traite au sein du Parquet général de Belgique et qu'il coordonne la politique criminelle dans cette matière.

25. En outre, un magistrat de référence en matière de traite des êtres humains a été désigné au sein de chaque parquet général auprès des Cours d'appel, de chaque parquet d'instance, de chaque auditorat général du travail et de chaque auditorat du travail⁸. Ces magistrats sont chargés notamment de diriger et de suivre les enquêtes « traite des êtres humains » dans leur ressort. Ils servent également de point de contact pour les autres intervenants (y compris les autres magistrats, la police, les centres d'accueil et l'Office des Étrangers).

26. Le Collège des Procureurs généraux chargé de la politique criminelle du ministère public a mis en place, en 2001, le réseau d'expertise traite et trafic des êtres humains, considérant qu'il s'agissait d'un domaine de politique criminelle prioritaire. Ce réseau d'expertise sert de liaison entre les différents magistrats de référence de la traite et du trafic des êtres humains ainsi que de liaison entre ces magistrats et les institutions et personnes qui, en dehors du ministère public, sont concernées par la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Le réseau est composé d'une centaine de personnes, principalement tous les magistrats de référence chargés de la traite des êtres humains de Belgique, un représentant du service de la politique criminelle, un coordinateur des analystes statistiques et un représentant de la section législation du SPF Justice. Sont également associés aux réseaux les principaux acteurs de la lutte contre la traite (police, centres d'hébergement, Office des Étrangers, etc.). Les réunions plénières du réseau d'expertise ont lieu au minimum tous les deux ans et, en pratique, environ tous les ans. Le réseau d'expertise fonctionne également sous la forme de groupes de travail thématiques.

27. Le Procureur général près la Cour d'appel de Liège est chargé de la gestion générale du réseau d'expertise. Il est assisté par un « team de coordination » dont le coordinateur principal est avocat général à l'Auditorat général de Liège. Cette équipe de coordination est elle-même composée des magistrats de référence des cinq parquets généraux, de cinq auditorats généraux du travail, du parquet fédéral, d'un représentant du service de la politique criminelle et d'un représentant de la section législation du SPF Justice ainsi que des Présidents du Conseil des Procureurs du Roi et du Conseil des Auditeurs du Travail. L'équipe de coordination se réunit en moyenne trois à quatre fois par an.

28. Le Parquet fédéral est compétent sur tout le territoire pour exercer l'action publique pour certaines infractions dont la traite des êtres humains si une bonne administration de la justice l'exige. Sa compétence est donc subsidiaire de celle des parquets de première instance. Au niveau national, il joue un rôle de coordinateur de l'action publique entre les différents acteurs (magistrats du ministère public, juges d'instruction, services de police) et désigne le parquet local le mieux placé pour exercer les poursuites. Du point de vue international, il facilite la coopération en matière pénale afin de mieux lutter contre la traite transnationale.

e. Police fédérale et police locale

29. Depuis 1998, la police fédérale et la police locale forment ensemble la police intégrée. Tout en étant autonomes, ces deux forces de police travaillent en étroite collaboration et sont complémentaires. La police locale est chargée de toutes les missions de police de base tant de police judiciaire que de police administrative, sur le territoire de la zone de police. La police fédérale, pour sa part, exerce des missions de police judiciaire et de police administrative dans des domaines spécialisés ou lorsque les phénomènes dépassent le niveau local. La police fédérale est également chargée de fournir une large gamme d'appuis, opérationnels ou non, aux corps de police locale. Enfin, elle a vocation à représenter les services de police belges dans le cadre de la coopération policière internationale.

⁸ Les auditorats du travail effectuent les missions du ministère public pour les matières qui relèvent du droit pénal social. Les auditeurs du travail peuvent donc être compétents pour des infractions de traite lorsqu'elles sont connexes à d'autres infractions de droit pénal social.

30. Le Service central traite des êtres humains fait partie de la police judiciaire fédérale, au sein du SPF Intérieur, et donne son appui à la police fédérale et locale en matière de lutte contre la traite des êtres humains ainsi que de pornographie infantine et de trafic des êtres humains. Cet appui comprend une assistance sur le terrain, l'établissement de liens entre les différentes enquêtes, les contacts opérationnels avec l'étranger ainsi que l'appui technique centralisé pour les enquêteurs traite et trafic des êtres humains. Selon la Directive du Ministre de la Justice du 14 décembre 2006, ce service central effectue des analyses stratégiques et opérationnelles quant à la nature et à l'évolution de la traite et quant aux secteurs à risque. Il est prévu que ce service fasse rapport au Procureur général compétent en matière de traite. En outre, dans chacun des 27 arrondissements judiciaires, il existe une unité décentralisée travaillant à plein temps sur la traite. La taille de l'équipe varie en fonction de l'importance de l'arrondissement et des faits de traite qui y sont constatés. Il existe également un collaborateur chargé de traiter l'information concernant la traite des êtres humains au sein de chaque équipe d'arrondissement judiciaire de la police fédérale chargée de la centralisation des informations résultant d'enquêtes.

31. La police locale inclut des enquêteurs spécialisés dans la traite des êtres humains et dans chacune des 196 zones de police, il y a au moins un policier qui participe aux plateformes traite des êtres humains.

f. Services d'inspection du travail

32. La Direction générale Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertations sociale et la Direction générale Inspection sociale du SPF Sécurité sociale sont deux éléments-clés assurant les missions d'inspection du travail en Belgique dans tous les secteurs de l'économie, y compris l'emploi de travailleurs domestiques.

33. La Direction générale Contrôle des lois sociales a pour mission d'assurer le respect de la mise en œuvre des politiques en matière de relations collectives et individuelles du travail en jouant un rôle d'information, de conseil, de prévention et de répression. Elle est organisée de manière territoriale avec 25 directions normales, deux directions qui s'occupent de contrôles dans le secteur des transports routier et huit directions chargées des contrôles de travailleurs détachés provenant d'autres États membres de l'UE⁹. Dans chaque direction, il y a un ou plusieurs inspecteurs qui sont formés aux questions liées à la traite. Il y a régulièrement des réunions qui permettent aux inspecteurs d'échanger des informations et de bonnes pratiques.

34. La Direction générale Inspection sociale a pour mission d'exercer un contrôle et de veiller à l'application correcte des lois relatives à la sécurité sociale et notamment de lutter contre la fraude fiscale et le travail au noir. Elle est organisée de manière territoriale avec neuf régions et dans chaque région, il y a une cellule traite des êtres humains au sein de laquelle un ou plusieurs inspecteurs sont chargés de manière spécifique de la problématique de la traite. Au niveau national, il existe aussi un groupe de travail sur la traite des êtres humains. Les coordinateurs de ce groupe organisent une ou deux réunions par an pour échanger des informations et des bonnes pratiques, ainsi que des formations pour les inspecteurs concernés par la problématique de la traite.

35. Ces deux entités contribuent à la lutte contre la traite en participant aux réunions de coordinations prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la Circulaire n° COL 1/2007 sur les enquêtes et poursuites de faits de traite et en effectuant des contrôles ciblés notamment en application du protocole de coopération concernant les secteurs où le risque de traite des êtres humains est élevé (voir le paragraphe 223).

⁹ Un « travailleur détaché » est un travailleur qui, pendant une période limitée, exécute son travail sur le territoire d'un État membre de l'UE autre que l'État sur le territoire duquel il travaille habituellement.

g. Cellule traite des êtres humains au sein de l'Office des Étrangers

36. L'Office des Étrangers est chargé des questions relatives à la législation sur les étrangers au sein du SPF Intérieur et notamment de la délivrance et du retrait des titres de séjour. Il existe une Cellule traite des êtres humains au sein du bureau MINTEH (mineurs et traite des êtres humains) de l'Office des Étrangers qui assure l'examen et le suivi des dossiers administratifs des personnes entrant dans le cadre du statut de protection des victimes de la traite et bénéficiant d'un permis de séjour spécifique pour victime de la traite. Cette cellule est la seule autorité habilitée à donner des instructions concernant la délivrance de documents dans le cadre du statut de victime de la traite (voir le paragraphe 163). D'autres bureaux de l'Office des Étrangers sont également amenés à travailler dans le domaine de la traite, notamment le bureau « recherches », collectant toutes les informations y compris celles sur les dossiers traite.

h. SPF Affaires étrangères

37. Il existe une Section traite des êtres humains faisant partie de la Direction générale des affaires consulaires au sein du SPF Affaires étrangères (DGC). Ses employés sont spécialisés dans la lutte contre la traite et la protection des victimes. Cette section a comme principale mission d'assurer la collaboration des services et des postes diplomatiques à la mise en œuvre de la politique gouvernementale en la matière, en particulier dans le domaine de la prévention et de l'échange d'informations. Elle contribue également à la participation belge aux travaux des organisations internationales dans ce domaine. En outre, un expert de l'unité « Fonctionnaires de liaison-immigration » est spécialisé dans la lutte contre la traite.

i. Organisations non gouvernementales

38. La Belgique compte un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite qui viennent en aide aux victimes, organisent des formations pour les autorités, mènent des campagnes en direction du grand public, et conduisent des recherches.

39. Les trois centres d'accueil spécialisés pour l'aide et l'accompagnement des victimes de la traite des êtres humains¹⁰ sont gérés par trois associations sans but lucratif : PAG-ASA à Bruxelles, Payoke à Anvers et Sūrya à Liège. Ces associations participent également activement à la sensibilisation et à la formation sur la traite des êtres humains en Belgique et ailleurs. Les trois centres ont récemment été reconnus par Arrêté royal (voir le paragraphe 148).

40. Il existe également trois centres d'hébergement pour les mineurs étrangers non accompagnés victimes de la traite en Belgique qui sont également gérés par des associations sans but lucratif : Esperanto en Wallonie, Minor-Ndako à Bruxelles et Juna en Flandres.

41. Parmi les autres ONG actives dans la lutte contre la traite, il faut souligner l'existence de la Fondation Samilia dont l'objectif est de lutter contre ce phénomène et qui est à l'origine de nombreux projets de sensibilisation et de coopération, notamment à l'étranger, dans ce domaine. Il faut également mentionner le rôle de l'ONG ECPAT-Belgique¹¹ qui travaille dans le domaine de la traite des enfants, notamment aux fins d'exploitation sexuelle. On peut également noter que le réseau d'associations et d'institutions « Plate-forme Mineurs en Exil » couvre la question de la traite des enfants en particulier dans le cadre de la défense des intérêts des mineurs étrangers non accompagnés.

¹⁰ Ces centres accompagnent également les victimes de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains (voir le paragraphe 64).

¹¹ End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes.

42. La Fondation pour Enfants Disparus et Sexuellement Exploités est une fondation d'utilité publique active sous le nom de Child Focus. Elle a pour rôle principal d'aider à retrouver les enfants disparus, en Belgique comme à l'étranger, et de lutter contre l'exploitation sexuelle des mineurs. A ce titre, elle assure le suivi de dossiers de mineurs étrangers victimes de traite qui ont disparu. Elle participe aux activités de sensibilisation et autres luttant contre la traite des enfants aux fins d'exploitation sexuelle. Pour l'instant, cette ONG est la seule à avoir le statut de représentant au sein de la Cellule de coordination interdépartementale mais il est prévu de mettre en place une représentation des trois centres spécialisés d'accueil au sein de la cellule (voir le paragraphe 65).

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Belgique

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention

a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains

43. Selon l'article 1, paragraphe 1(b) de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif de la Convention énonce que sa principale valeur ajoutée est son approche fondée sur les droits humains et le fait qu'elle mette l'accent sur la protection des victimes. Dans le même esprit, les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies soulignent que « les droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner l'action visant à prévenir et combattre la traite et à offrir protection, aide et réparation aux victimes »¹².

44. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des Etats de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. Un Etat qui manque à ces obligations peut être tenu responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, dans lequel elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre dans le champ d'application de l'article 4 de la CEDH¹³ (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite¹⁴.

45. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains impose aux États de mettre en place un cadre complet pour prévenir la traite, pour protéger les personnes victimes de la traite en tant que victimes d'une violation grave des droits humains et pour mener des enquêtes et des poursuites effectives à l'encontre des trafiquants. Le dispositif de protection doit comprendre des mesures permettant de s'assurer que toutes les victimes de la traite sont dûment identifiées. Cela implique également de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie des personnes victimes de la traite en renforçant leur droit à une protection, une assistance et une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, de l'emploi et migratoires.

¹² Addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf>.

¹³ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, CEDH 2010, paragraphe 282.

¹⁴ Voir également *Siliadin c. France*, requête n° 73316/01, arrêt du 26 juillet 2005; *C.N. et V. c. France*, requête n° 67724/09, arrêt du 11 octobre 2012, et *C.N. c. Royaume-Uni*, requête n° 4239/08, arrêt du 13 novembre 2012.

46. Le GRETA souhaite souligner la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au genre des différentes formes d'exploitation ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents¹⁵.

47. S'agissant de la situation en Belgique, le préambule du Plan d'action national relatif à la lutte contre la traite des êtres humains 2012-2014 énonce que « la traite des êtres humains constitue une atteinte aux droits fondamentaux de l'individu : le droit de vivre, le droit à la liberté, à la sécurité et à la dignité humaine. Les droits universels de l'homme consacrent le fait que nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude. La lutte contre la traite des êtres humains vise donc le respect ou la restauration de ces droits fondamentaux ». Les autorités belges ont souligné qu'en Belgique, l'incrimination de la traite des êtres humains prend en compte le fait qu'elle constitue une grave atteinte à la dignité humaine et une infraction particulièrement grave. La Convention européenne des droits de l'homme fait partie de l'ordre juridique interne belge. Concernant le statut de la Convention anti-traite dans l'ordre juridique interne, les autorités belges ont indiqué que ces dispositions ont été transposées en droit belge et qu'à leur connaissance, aucune décision judiciaire belge n'avait fait directement référence à cette convention.

48. L'approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains implique une responsabilité de la part de l'État, qui est tenu d'adopter une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, de coordonner les efforts de tous les acteurs compétents, d'assurer la formation systématique de tous les professionnels concernés, de mener des recherches, de collecter des données et de fournir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre ces différentes mesures. Les sections qui suivent examinent en détail l'efficacité des politiques et mesures appliquées par les autorités belges dans ces domaines.

b. Définition de « traite des êtres humains » et « victime de la traite » en droit belge

i. *Définition de « traite des êtres humains »*

49. Selon l'article 4(a) de la Convention, la traite des êtres humains a trois composantes : une action (« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ») ; l'utilisation d'un certain moyen (« la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ») ; et le but de l'exploitation (« au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes »). Dans le cas d'enfants, il est sans importance que les moyens susmentionnés aient été employés ou non (article 4(c)).

¹⁵ Tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

50. En droit belge, l'article 433quinquies, paragraphe 1, du code pénal tel que modifié par la Loi du 29 avril 2013 (publiée le 23 juillet 2013) prévoit que :

«Constitue l'infraction de traite des êtres humains le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur elle :

1° à des fins d'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle ;

2° à des fins d'exploitation de la mendicité ;

3° à des fins de travail ou de services, dans des conditions contraires à la dignité humaine ;

4° à des fins de prélèvement d'organes en violation de la loi du 13 juin 1986 sur le prélèvement et la transplantation d'organes, ou de matériel corporel humain en violation de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'obtention et à l'utilisation de matériel corporel humain destiné à des applications médicales humaines ou à des fins de recherche scientifique ;

5° ou afin de faire commettre par cette personne un crime ou un délit, contre son gré.

Sauf dans le cas visé au 5, le consentement de la personne visée à l'alinéa 1er à l'exploitation envisagée ou effective est indifférent. (...) ».

51. Le GRETA note que les actions mentionnées dans le code pénal reprennent celles de la définition de la Convention avec, en outre, le fait de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur une personne.

52. L'infraction de traite en droit belge s'articule autour de deux éléments constitutifs, à savoir l'action et la finalité de l'exploitation. Les autorités belges ont indiqué que cela résulte d'un choix délibéré du législateur belges de mettre l'accent sur l'efficacité de la procédure pénale et la protection des victimes. Selon elles, il est ainsi plus facile d'apporter les éléments de preuve nécessaires à la condamnation de l'auteur de la traite. En revanche, certaines des circonstances aggravantes prévues pour l'infraction de traite s'apparentent à des moyens prévus dans la Convention et notamment : l'abus d'autorité ; l'abus de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, de manière telle que la personne n'a en fait pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus ; et le fait de faire usage de manœuvres frauduleuses, de violence, de menace ou d'une forme quelconque de contrainte. En pratique, les tribunaux retiennent souvent un des moyens visés par la Convention comme une circonstance aggravante et en particulier l'abus de vulnérabilité d'une personne (voir le paragraphe 222).

53. Le GRETA note que les moyens ne sont pas un élément constitutif de la définition de la traite en droit belge mais sont considérés comme circonstances aggravantes. Tout en reconnaissant que cela est susceptible de faciliter les poursuites contre les trafiquants quant aux éléments de preuve à apporter, le GRETA souligne que les autorités belges devraient garder à l'examen si cela peut entraîner des confusions avec d'autres infractions pénales ou d'éventuelles difficultés, d'une part, dans le cadre de l'entraide judiciaire en matière de lutte contre la traite avec des pays qui ont incorporé les moyens dans leur propre définition de la traite et, d'autre part, quant à l'interprétation de l'article 4(b) sur le consentement de la victime.

54. Le GRETA note par ailleurs que certains des moyens prévus à l'article 4 de la Convention, notamment « l'enlèvement » et « l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages dans le but d'obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation », sont absents des dispositions relatives à la traite des êtres humains du code pénal belge. Les autorités belges ont indiqué qu'en principe l'enlèvement suppose a priori l'utilisation de moyens tels que la violence, la menace ou la contrainte qui y sont visées. Par ailleurs, elles ont indiqué que l'offre de paiements ou l'acceptation de paiements n'apparaissent pas non plus en tant que tels mais que le transfert du contrôle exercé sur une personne est une action visée par l'incrimination. Les autorités belges ont également indiqué qu'il est prévu de préparer un avant-projet de loi portant dispositions diverses pour ajouter ces moyens manquants dans les circonstances aggravantes en vue de se rapprocher de la définition de la Convention. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé des avancées dans ce domaine.**

55. Concernant la composante du but de l'exploitation, le GRETA note que l'infraction de traite prévue dans le code pénal vise la notion de « travail ou de services, dans des conditions contraires à la dignité humaine ». Les autorités belges ont indiqué que, selon les travaux préparatoires, l'article 433quinquies a un champ d'application plus large que l'obligation minimale imposée par les instruments internationaux qui se réfèrent au travail ou aux services forcés, à l'esclavage ou aux pratiques analogues à l'esclavage, et à la servitude. L'annexe 1 à la Directive du Ministère de la Justice concernant les poursuites et recherches en matière de traite des êtres humains vise à donner des éléments d'appréciation sur ce qu'est la notion de mise au travail dans des conditions contraires à la dignité humaine. Elle indique que cette notion « est un type d'exploitation qui doit être rapportée par un faisceau d'éléments qui traduisent soit un asservissement, soit une dégradation de la personne humaine par une atteinte à ses facultés de corps et d'esprit et ce de manière telle qu'il y a incompatibilité manifeste avec la dignité humaine ». Il est précisé dans cette annexe que « par asservissement, on entend le fait de réduire une personne à la servitude, à l'esclavage, à une extrême dépendance ». Les notions d'esclavage et de servitude pour dette sont définies en référence à la Convention relative à l'esclavage de 1926 et la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage de 1956. Le GRETA note l'ajout, par la loi du 29 avril 2013 susmentionnée, de la notion de « services » à celle de « travail » dans des conditions contraires à la dignité humaine.

56. En outre, le GRETA note avec intérêt la modification récente de la définition de la traite dans le code pénal consistant à insérer une expression générique, «à des fins d'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle », pour remplacer la précédente formulation qui ne permettait de viser la traite qu'aux fins d'un nombre limité de formes d'exploitation sexuelle, à savoir l'exploitation de la débauche ou de la prostitution d'autrui et, dans le cas de mineurs, le fait d'attenter aux mœurs en excitant, favorisant ou facilitant, pour satisfaire les passions d'autrui, la débauche, la corruption ou la prostitution d'un mineur ainsi que de produire ou de distribuer des supports visuels à caractère pédopornographiques¹⁶. Les autorités belges ont indiqué que cette modification vise à permettre d'appréhender une série de formes d'exploitation rencontrées en pratique comme l'esclavage sexuel, la participation à des spectacles pornographiques ou la fabrication d'images pornographiques impliquant des adultes.

¹⁶ Ces formes d'exploitations sexuelles étaient précédemment visées au moyen d'un renvoi, dans l'article 433quinquies, paragraphe 1^{er}, 1°, aux articles 379, 380, paragraphes 1^{er} et 4, et 383bis, paragraphe 1^{er} du code pénal qui interdisent ces comportements.

57. Le GRETA note que, outre les buts d'exploitation expressément mentionnés par la Convention, l'article 433quinquies du code pénal prévoit l'exploitation de la mendicité et le fait de faire commettre par une personne un crime ou un délit, contre son gré. Les autorités belges ont indiqué que cette dernière disposition permet notamment de couvrir les cas de traite dans le but de trafic de drogue ou de vol. Est également prévu le prélèvement de tissus et de matériel corporel humain¹⁷ en plus de celui des organes. En revanche, le groupe de travail constitué au sein du SPF Justice dans le cadre de la réforme de l'incrimination de traite a conclu que l'utilisation de mariages forcés ou de l'adoption illégale pouvait être prise en compte par le biais de l'action de transférer le contrôle exercé sur une personne et qu'une modification de l'incrimination n'était donc pas nécessaire.

58. Concernant la traite des enfants, la définition du code pénal ne retenant que l'action et le but comme éléments constitutifs de l'infraction et ce quel que soit l'âge de la victime, elle est conforme à la Convention sur ce point. Comme indiqué au paragraphe 200, le fait de commettre l'infraction de traite envers un mineur¹⁸ constitue une circonstance aggravante.

59. Le GRETA note que l'article 433quinquies indique que, sauf dans le cas spécifique où l'exploitation consiste à faire commettre à une personne un crime ou un délit contre son gré, le consentement de la victime à l'exploitation envisagée ou effective est indifférent.

60. Il est procédé à une analyse approfondie de l'infraction de traite, notamment en termes de sanction, prévue par le code pénal dans la partie relative au droit pénal matériel (voir paragraphes 199-209).

ii. Définition de « victime de la traite »

61. Selon la Convention, le terme « victime de la traite » désigne toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains telle que définie à l'article 4. La reconnaissance des victimes de la traite en tant que telles est essentielle, car de cette reconnaissance découle leur droit à la large gamme de mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention.

62. Selon les autorités belges, en vertu de l'article 3 du Titre préliminaire du code d'instruction criminelle, se définit comme « victime d'une infraction » toute personne ayant souffert un dommage (matériel, moral, corporel) résultant d'une infraction pénale. Les victimes de la traite bénéficient de certains droits (délai de réflexion, assistance, permis de séjour) découlant de leur identification et résultant de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de la circulaire du 26 septembre 2008 relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains. Ces questions sont analysées plus en détail dans les sections consacrées aux mesures de protection et de promotion des droits des victimes du présent rapport.

¹⁷ Pour ce qui est du matériel corporel humain, l'ajout a été opéré par la loi du 29 avril 2013 modifiant l'article 433quinquies du code pénal.

¹⁸ En droit belge, une personne âgée de moins de 18 ans.

- c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale

i. *Approche globale et coordination*

63. L'un des buts de la Convention est de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance pour les victimes et les témoins. Pour être effective, toute action nationale destinée à combattre la traite doit être globale et multisectorielle et s'appuyer sur les compétences multidisciplinaires requises. L'article 29(2) de la Convention exige que chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action nationales contre la traite des êtres humains, y compris en mettant sur pied des instances spécifiques de coordination. En outre, la Convention mentionne la nécessité de coopérer et d'établir des partenariats stratégiques avec la société civile, au moyen de cadres de coopération susceptibles d'aider les États membres à satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention (article 35).

64. Comme indiqué au paragraphe 15, depuis août 2005, la « traite des êtres humains » et le « trafic des êtres humains » (qui correspond à la définition internationale de trafic illicite de migrants) sont réprimés en Belgique sur la base de dispositions différentes et spécifiques. Le GRETA se félicite de l'importante clarification apportée en droit belge en 2005. Il note qu'en Belgique la politique de lutte contre la traite est souvent couplée à la lutte contre le trafic des êtres humains, plusieurs instances ayant pour mission de couvrir les deux phénomènes (par exemple, la cellule de coordination interdépartementale). En droit belge, les victimes de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains bénéficient d'un régime de protection similaire à celui prévu pour les victimes de la traite (voir le paragraphe 154). Les centres spécialisés qui accompagnent les victimes de la traite accompagnent également les victimes de ces formes aggravées de trafic des êtres humains. Il est vrai que ces deux phénomènes peuvent avoir des liens ; en particulier, des victimes de trafic illicite de migrants peuvent dans certains cas devenir des victimes de la traite une fois arrivées dans le pays de destination. La délégation du GRETA a pu constater que, de façon générale, les acteurs spécialisés dans la lutte contre ces deux phénomènes étaient sensibilisés aux différences et aux liens entre eux. **Le GRETA considère que les autorités belges devraient continuer à informer et sensibiliser le grand public et les services non spécialisés dans la lutte contre la traite et pouvant entrer en contact avec des victimes de la traite sur la portée de la définition de la traite des êtres humains et notamment la différence et les liens entre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants.**

65. La cellule de coordination interdépartementale est à l'initiative de nombreuses actions pour lutter contre la traite des êtres humains. Bien que la cellule se réunisse rarement, son bureau permet d'en assurer un fonctionnement régulier. Seule une organisation non gouvernementale (Child focus) dispose d'un représentant au sein de la cellule. Même si les trois associations chargées de gérer les centres d'accueils spécialisés sont invitées à certaines réunions du bureau de la cellule, les ONG qui hébergent et accompagnent les victimes de la traite ne sont pas vraiment représentées dans cette cellule. Il en va de même pour d'autres ONG luttant contre la traite. Le Plan d'action 2012-2014 prévoit une « intégration formelle des centres d'accueil spécialisés dans le mécanisme de coordination interdépartementale ». En janvier 2013, la cellule de coordination interdépartementale a marqué son accord de principe sur une représentation des centres spécialisés d'accueil au sein de la cellule et le texte de l'Arrêté royal de 2004 va donc être adapté en conséquence. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé de l'avancée du dossier sur ce point.**

66. Concernant les enquêtes et les poursuites de l'infraction de traite, la Circulaire n° COL 1/2007 vise à une meilleure coordination de l'action et prévoit un certain nombre de mesures à cette fin. Cela inclut des réunions périodiques entre les acteurs de la lutte contre la traite au niveau des 27 arrondissements judiciaires, en principe quatre fois par an. Participent donc à ces réunions les magistrats de référence du parquet de l'arrondissement judiciaire, l'auditorat du travail, la police judiciaire fédérale dont le Service central traite des êtres humains, les services d'investigation de la police locale, les services d'inspection sociale et les services de contrôle des lois sociales. Ces réunions permettent notamment de faire le point sur la situation en matière de traite des êtres humains concernant l'arrondissement judiciaire et d'échanger des informations sur les dossiers en cours et les opérations de contrôle à mener. Toutefois, si la traite est considérée dans le Plan National de Sécurité 2012-2015 de la police comme un des phénomènes de criminalité prioritaires, cela n'est apparemment pas suffisamment reflété au niveau de la politique d'action de la police locale¹⁹, ce qui peut avoir un impact négatif sur la coordination de l'action contre la traite.

67. La Circulaire sur la coopération multidisciplinaire vise à coordonner l'identification et l'orientation des victimes de la traite. Les grandes lignes de son contenu sont reprises ci-dessous, dans les sections consacrées à l'identification des victimes de la traite et aux mesures d'assistance. L'évaluation de la circulaire ayant fait apparaître qu'elle était trop volumineuse et pas assez pratique, le Plan d'action 2012-2014 envisage la rédaction d'outils simplifiés pour les acteurs de terrain, portant sur la protection des victimes. En termes d'assistance aux victimes, la coordination et la collaboration entre les trois centres d'accueil spécialisés sous l'égide du CECLR est considérée comme bonne par l'ensemble des acteurs de la lutte contre la traite.

68. L'approche multidisciplinaire de l'assistance aux victimes et des poursuites contre les trafiquants est globalement considérée par les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux comme une caractéristique importante du système belge de lutte contre la traite des êtres humains. Le GRETA estime qu'il est important que cet aspect multidisciplinaire soit maintenu et, dans certains cas, renforcé, par exemple en impliquant davantage dans la lutte contre la traite certains acteurs non spécialisés dans cette lutte comme ceux de la protection de l'enfance.

69. Le GRETA note le rôle essentiel que joue le CECLR depuis de nombreuses années dans la lutte contre la traite des êtres humains en Belgique en termes d'évaluation, de stimulation et, dans une certaine mesure, de coordination de cette lutte. Or, le GRETA a été informé de l'Accord conclu entre le Gouvernement fédéral, les Régions et les Communautés le 20 juillet 2012 en vertu duquel le CECLR va être transformé en juin 2013 en plusieurs institutions traitant de questions différentes. Les autorités belges ont indiqué que le Conseil des ministres a approuvé un avant-projet de loi en deuxième lecture, qui vise à transformer l'actuel Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme en un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains. Elles ont précisé qu'il y a un accord sur la division des moyens qui revient à un statu quo pour le financement des missions relatives à la traite et aux droits des étrangers.

70. L'ensemble des acteurs de la lutte contre la traite s'accordent pour dire que le profil des victimes de la traite a évolué depuis la mise en place du cadre de protection prévu pour elles. Aujourd'hui, plus d'un tiers des victimes sont des citoyens de l'UE. Ces personnes peuvent en principe accéder au même statut de protection que celui prévu pour les victimes ressortissant de pays tiers mais elles ne présentent pas forcément les mêmes besoins notamment dans le domaine des titres de séjour. En outre, il existe différents modes de prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique, selon qu'ils sont ressortissants de pays de l'EEE ou non, ce qui peut avoir des incidences sérieuses sur la prise en charge des enfants vulnérables à la traite ou victimes de la traite (voir le paragraphe 173).

¹⁹ Le CECLR a donc appelé les bourgmestres à accorder plus d'attention, au niveau local, aux faits de traite des êtres humains et à les reprendre dans les plans zonaux de sécurité. Voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2011, p. 110.

71. Le GRETA estime que la traite aux fins d'exploitation de la mendicité et notamment des enfants d'origine rom venant de pays de l'Est ne reçoit pas une réponse adaptée de la part des autorités belges, que ce soit dans le domaine de la prévention, de l'identification et de la protection des victimes (voir également le paragraphe 135) ou des poursuites des trafiquants. Il y aurait également des cas de traite de personnes d'origine rom, surtout des mineurs, venant de ces pays aux fins de la commission de délits. Les autorités belges ont indiqué avoir des difficultés à s'attaquer à ces réseaux de traite aux fins de mendicité, de prostitution et de commission de délit. Le CECLR souligne dans son Rapport annuel 2011 qu'il n'a pas pu se porter partie civile dans de telles affaires ces dernières années et qu'elles donnent rarement lieu à des poursuites par le parquet. En pratique différents dossiers de mendicité organisée auraient été abandonnés car ils auraient été considérés comme chronophages et peu susceptibles de déboucher sur des condamnations²⁰.

72. Ces dernières années ont vu l'augmentation du nombre d'identification de victimes de la traite aux fins d'exploitation économique mais également une baisse de signalement de victimes d'exploitation sexuelle auprès des centres d'accueil spécialisés. Il est important de se pencher sur cette question car plusieurs acteurs ont souligné que cette baisse du nombre de victimes signalées ne reflétait pas nécessairement une réduction du nombre de victimes effectives. En outre, le nombre d'enfants victimes de la traite identifiées en Belgique est bas et il semble qu'il ne reflète pas la situation réelle en raison d'un déficit dans l'identification de ces enfants (voir le paragraphe 134).

73. La politique belge de lutte contre la traite des êtres humains fait l'objet d'évaluations régulières, ce dont le GRETA se félicite. En particulier, en application de la législation anti-traite, le gouvernement est tenu de faire rapport tous les deux ans au Parlement sur l'application de cette législation et sur la lutte contre la traite des êtres humains en général. Ce rapport bisannuel est préparé par le Service de politique criminelle du SPF Justice. Le dernier rapport publié est le Rapport du Gouvernement relatif à la lutte contre la traite des êtres humains 2009-2010²¹.

74. En outre, le Collège des Procureurs généraux procède régulièrement à l'évaluation de la Circulaire n° COL 1/2007 via un rapport du Service de Politique criminelle du SPF Justice. Cette évaluation est publiée sur l'intranet du ministère public mais n'est pas accessible au grand public car elle contient des informations sur des enquêtes. Les autorités belges ont toutefois indiqué que certains éléments de l'analyse peuvent être communiqués le cas échéant pour autant qu'ils soient généralisés²². Enfin, la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire prévoyait qu'elle devait faire l'objet d'une évaluation dans les 24 mois de sa publication. Une évaluation de cette Circulaire a bien eu lieu et a permis de faire ressortir certains points à améliorer et qui sont repris dans le Plan national d'action 2012-2014.

75. De son côté, le CECLR publie un rapport annuel indépendant sur la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains²³ dans lequel il procède à l'analyse notamment du cadre juridique et politique belge de la lutte contre la traite, de l'évolution du phénomène en Belgique et de la jurisprudence belge pertinente. Le rapport annuel contient également des recommandations adressées aux institutions belges concernées.

76. Par ailleurs, un groupe de travail « traite des êtres humains » au sein de la Commission intérieur et affaires administratives du Sénat a publié deux rapports faisant un bilan de la situation de la traite des êtres humains et de la lutte contre ce phénomène en Belgique²⁴.

²⁰ CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 98.

²¹ http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/rapport_TEH_FR.pdf

²² Voir notamment la synthèse de cette évaluation opérée dans le Rapport du Gouvernement relatif à la lutte contre la traite des êtres humains 2009-2010, p. 18 et s.

²³ Ces rapports annuels sont disponibles sur le site internet du Centre : www.diversite.be/.

²⁴ Sénat de Belgique, « Traite des êtres humains, rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives par M. CLAES », 4 mai 2010, document législatif n° 4-1631/1, et « La traite des êtres humains, rapport fait au nom du groupe de travail traite des êtres humains par Caroline Désir », 27 mars 2012, Sénat de Belgique, Document législatif n° 5-1073/1.

77. **En vue de garantir le caractère global et cohérent de la lutte contre la traite, le GRETA considère que les autorités belges devraient :**

- **s'assurer que la nouvelle instance prenant le relai du CECLR en ce qui concerne la lutte contre la traite des êtres humains, dispose d'un statut autonome ainsi que du mandat et des ressources humaines et financières nécessaires pour continuer à mener à bien le rôle de stimulation et d'évaluation de la politique de lutte contre la traite au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention anti-traite, ainsi que de coordination de l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains ;**
- **renforcer la coordination verticale et horizontale entre les différentes autorités intervenant dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, y compris celles chargées de l'assistance et de la protection des victimes de la traite, et notamment concernant les enfants ;**
- **accorder davantage d'attention à la question de la traite des enfants.**

ii. Formation des professionnels concernés

78. La Belgique dispose d'un certain nombre de services et de fonctionnaires spécialisés dans la lutte contre la traite comme indiqué précédemment (paragraphe 19 et suivants). Des formations sur la lutte contre la traite sont prévues pour ce personnel mais aussi pour des acteurs de première ligne qui ne sont pas spécialisés. Par exemple, tous les deux ans, le Service de la politique criminelle organise, en concertation avec le réseau d'expertise traite et trafic des êtres humains (sur la base de la Circulaire n° COL 1/2007), une journée d'étude réunissant les magistrats et les agents de police en charge du phénomène mais aussi les membres du bureau de la cellule de coordination interdépartementale et les centres d'accueils spécialisés. Cette journée d'étude réunissant généralement entre 60 et 70 personnes vise à encourager l'échange d'informations et d'expériences.

79. Concernant la police, chaque année des journées de remise à niveau sont organisées pour les enquêteurs de la police spécialisés dans la traite des êtres humains et différents sujets y sont abordés. Environ 200 policiers ont participé aux dernières formations thématiques annuelles (deux fois par an) en matière de traite. Ces formations sont également ouvertes aux magistrats de référence du ministère public. En outre, les enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la traite peuvent suivre des formations thématiques complémentaires d'une semaine dans le domaine de la traite organisée par l'École nationale de recherches. Il existe également un module de base sur la traite pour les policiers non-spécialistes de la traite et les policiers débutants. Le service central traite des êtres humains développe un projet en collaboration avec la Direction Formation de la police fédérale pour s'assurer que chaque école de police provinciale intègre dans la formation de base des agents de police une formation à la problématique de la traite et à la détection de ses victimes. Le site internet restreint de la police contient une page sur la traite des êtres humains avec notamment tous les outils (dépliants, brochures et manuels) relatifs à cette question. Le service central traite des êtres humains publie sur ce site et envoie en moyenne tous les deux mois un bulletin d'information à diffusion restreinte pour la police et portant spécifiquement sur la traite des êtres humains, permettant d'informer sur les évolutions juridiques et autres en la matière. Ce bulletin est également transmis aux magistrats spécialisés du ministère public.

80. En plus des formations susmentionnées que suivent également les magistrats du ministère public, le site internet restreint du ministère public, appelé Ompranet, contient une page dédiée au réseau d'expertise traite et trafic des êtres humains. Ce site regroupe des documents tels que le bulletin de la police fédérale consacrée à la traite des êtres humains, des notes de travail, des agendas, la législation, des procès-verbaux de réunions, les références de doctrine et de la jurisprudence pertinente.

81. Une formation spécifique pour les magistrats spécialisés en matière de traite a été organisée sur deux jours en janvier et février 2013 concernant la gestion pratique des affaires de « marchands de sommeil » et des méthodes d'enquête financière.

82. Le Service d'Inspection sociale au sein du SPF Sécurité sociale organise des formations thématiques sur la traite pour les inspecteurs en fonction des besoins du moment. Des formations pour les inspecteurs concernés par la problématique de la traite sont organisées tous les ans. La dernière formation en date portait sur la fraude aux documents et était organisée en collaboration avec la police fédérale. Pour un autre exemple, en 2009, la formation a porté sur la Circulaire n° COL 1/2007 et la définition de la traite des êtres humains.

83. En outre, la Direction générale Contrôle des lois sociales au sein du SPF Emploi, Travail et Concertations sociale a organisé une nouvelle formation en octobre 2012 pour les inspecteurs du travail. Environ 70 inspecteurs ont participé à celle-ci, l'objectif étant tant de réactualiser les connaissances d'anciens inspecteurs que d'informer les nouveaux inspecteurs de la problématique de la traite.

84. Les employés de la Section traite des êtres humains du SPF Affaires étrangères (DGC) et l'expert de l'unité « Fonctionnaires de liaison-immigration » spécialisé dans la traite participent à des sessions de formations organisées à l'extérieur comme celles de la police fédérale. En outre, ils organisent des sessions de formations au niveau interne, à l'intention des autres membres du personnel.

85. Une formation a été organisée en octobre 2012 pour les assistants sociaux du centre d'accueil pour mineurs non accompagnés à Rixensart dans le but de sensibiliser le personnel d'accueil à la question des mineurs étrangers non accompagnés hébergés qui pourraient avoir été victimes de la traite des êtres humains. Les autorités ont indiqué que cette première formation a été évaluée et a vocation à être répétée dans d'autres centres, ce dont le GRETA se félicite (voir également le paragraphe 134). Parallèlement à cela, des fiches de sensibilisation « simplifiées » pour les assistants sociaux de ces centres et pour les tuteurs des mineurs étrangers non accompagnés sont finalisées et devraient commencer à être utilisées à partir de la seconde moitié de 2013 dans le cadre de nouvelles formations qui seront données. Ces mêmes fiches seront également adaptées pour les tuteurs qui suivent des mineurs étrangers non accompagnés.

86. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités belges pour former les fonctionnaires spécialisés dans la traite ainsi que ceux qui ne le sont pas mais qui sont susceptibles d'entrer en contact avec des victimes de la traite. **Le GRETA considère que les autorités belges devraient poursuivre et renforcer ces efforts notamment concernant la formation initiale des policiers non spécialistes de la traite, y compris ceux susceptibles de recevoir des plaintes, en tenant compte de la rotation du personnel dans les administrations. Les programmes de formation qui seront élaborés devraient être conçus de façon à améliorer les connaissances et les capacités de ces professionnels en leur donnant la possibilité d'identifier les victimes de la traite, de les assister et de les protéger, de faciliter l'obtention d'une indemnisation pour ces victimes et de faire en sorte que les trafiquants soient condamnés** (voir également les paragraphes 138, 152 et 225).

iii. Collecte de données et recherche

87. L'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un suivi et une évaluation adéquats. Un élément essentiel réside dans la disponibilité, à intervalles réguliers, d'informations statistiques complètes portant à la fois sur les tendances de la traite et sur les résultats obtenus par les principaux acteurs de la lutte contre la traite. La collecte de données provenant de différentes institutions publiques et d'ONG soulève un problème de protection des données, en particulier lorsque cela concerne des données à caractère personnel. Des normes internationales ont été définies pour la collecte, le stockage, le transfert, la compilation et la diffusion de données. Afin de garantir le plein respect de ces normes, les Parties doivent appliquer des mesures et des techniques de protection des données appropriées. Une exigence supplémentaire à l'égard des politiques de lutte contre la traite respectueuses des droits humains consiste en la conduite de recherches et d'analyses portant une attention particulière aux droits et aux intérêts des victimes.

88. En Belgique, il n'existe pas à l'heure actuelle de collecte de données centralisée et uniformisée en matière de traite des êtres humains. Chaque institution procède à une collecte d'information sur la base de ses compétences propres (voir également le paragraphe 220). Ainsi, les instances suivantes collectent des données chiffrées sur la traite qui sont publiées par le CECLR et utilisées pour faire son évaluation annuelle: la police fédérale, les inspections du travail, le Collège des Procureurs généraux, l'Office des Étrangers, les centres d'accueil spécialisés et le Service de la politique criminelle²⁵

89. Le Centre d'information et d'analyse en matière de trafic et traite des êtres humains (CIATTEH) a été créé sur la base de l'Arrêté royal du 16 mai 2004. Il est défini comme un réseau d'informations informatisé constitué à partir des données anonymes provenant de différents partenaires (membres de la cellule de coordination interdépartementale). Il devait avoir pour mission d'assurer un flux optimal d'informations entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la traite. Toutefois, le CIATTEH n'est pas fonctionnel à l'heure actuelle notamment parce qu'il ne dispose pas des moyens humains et financiers à cette fin. En outre, les autorités belges ont indiqué que l'obligation de fonctionner avec des données anonymes ne rend actuellement pas possible le croisement des informations ni dès lors l'analyse stratégique par ce centre. Selon elles, seule une révision des dispositions de l'Arrêté royal du 16 mai 2004 pourrait apporter une solution à ce blocage. A la demande du cabinet du Ministre de la Justice, les travaux relatifs au CIATTEH ont été relancés. Une concertation est en cours avec les analystes stratégiques des départements impliqués dans le but de faire le point sur les données disponibles au sein des différents départements et services. Sur la base de cet examen et des données disponibles, l'objectif est de développer un schéma d'analyse qui peut être réalisé. Il sera également examiné quelles données sont manquantes et seraient utiles.

90. Début 2012, les trois centres d'accueil spécialisés mentionnés au paragraphe 39 et le CECLR ont mis en place un outil de gestion des dossiers électroniques des victimes de la traite appelé ELDORADO (« Elektronische Dossiers Rassemblement de Données »), permettant de centraliser les données anonymisées sur les cas de traite des êtres humains suivis par les trois centres, et de faire une analyse plus pointue de la traite en Belgique en ce qui concerne les victimes.

91. Le GRETA considère que les autorités belges devraient, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques de lutte contre la traite, concevoir et rendre opérationnel un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou destination, etc.). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.

²⁵ Voir, par exemple, CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011 : données chiffrées et informations statistiques, p. 127 et suivantes.

92. Dans le domaine de la recherche, le CECLR consacre depuis plusieurs années un dossier approfondi sur des questions données de la lutte contre la traite dans ses rapports annuels sur la traite et le trafic des êtres humains. Par exemple, le sujet étudié dans le Rapport annuel 2011 est l'argent lié à la traite (flux financier, blanchiment, fraudes sociales, confiscations et indemnisation des victimes). Le rapport annuel 2009 portait plus particulièrement sur la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique. Par ailleurs, certains travaux portant sur la traite des êtres humains ont été menés par des ONG ces dernières années. Ainsi, en novembre 2008, une recherche a été publiée sur « la protection des mineurs étrangers non accompagnés victimes de la traite et du trafic des êtres humains » par le centre interdisciplinaire des droits de l'enfant en collaboration avec la « Plate-forme-Mineurs en exil ». Enfin, des analyses et des travaux de recherche sont publiés sur la législation et la jurisprudence belge dans ce domaine²⁶.

93. Le GRETA invite les autorités belges à mener et soutenir des travaux de recherche sur les questions liées à la traite, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite. Parmi les domaines pour lesquels une recherche plus approfondie est nécessaire figurent la situation des enfants européens et notamment d'origine rom victimes de la traite, la traite aux fins de mendicité forcée, et la traite interne en Belgique.

iv. Coopération internationale

94. La Convention impose aux parties de coopérer les unes avec les autres, dans la mesure la plus large possible, aux fins de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, de protéger et d'assister les victimes, et de mener des investigations concernant les infractions pénales connexes (article 32).

95. La loi du 9 décembre 2004 relative à l'entraide judiciaire internationale en matière pénale régit les demandes d'entraide judiciaire et les équipes communes d'enquête. En outre, la Belgique a signé de nombreux traités et accords bilatéraux de coopération internationale qui sont pertinents dans le domaine de la traite des êtres humains. La Circulaire sur la coopération multidisciplinaire prévoit que le parquet ou la police et les inspections du travail prennent régulièrement contact avec les pouvoirs judiciaires ou avec les services de police et d'inspection des États concernés par des faits de traite en Belgique par l'intermédiaire des canaux appropriés (Eurojust, Europol, Interpol, Parquet fédéral, Service central traite des êtres humains de la police fédérale, officiers de liaison belges à l'étranger). Enfin, la police fédérale contribue au fichier d'Europol dédié à la lutte contre la traite des êtres humains (AWF PHOENIX).

96. Deux équipes communes d'enquêtes sur la traite des êtres humains étaient en cours au moment de la visite de la délégation du GRETA en Belgique. En outre, les autorités belges ont informé le GRETA que, depuis, trois dossiers gérés par des équipes communes d'enquêtes de traite des êtres humains ont abouti (avec, respectivement, la France et les Pays-Bas, la France, et le Royaume-Uni). Par ailleurs, elles ont souvent utilisé des enquêtes « miroirs » (ou parallèles), par exemple avec la Pologne et la France, ou des demandes d'entraide judiciaire en vue d'auditionner des témoins ou des victimes déjà retournées dans leur pays, ainsi que des canaux plus informels permettant parfois une action plus rapide. Le Parquet fédéral est chargé de faciliter la coopération internationale y compris dans le domaine de la lutte contre la traite, mais jusqu'à récemment il ne considérait pas ce domaine comme prioritaire (voir paragraphe 217). Il dispose néanmoins de protocoles de coopération avec les parquets des Pays-Bas, de la Roumanie, de la Serbie, de l'Albanie, de la République de Moldova et de la Bulgarie. En particulier, le Parquet fédéral coopère avec la Roumanie, l'Autriche et la France dans le cadre d'un projet soutenu par la Commission européenne intitulé « renforcer la lutte contre la mendicité forcée : une approche multidisciplinaire » et se déroulant sur deux ans (2012-2013).

²⁶ Voir, par exemple, J.P. Jacques, « Analyse : les victimes de la traite des êtres humains et la prostitution », collection CEPESS, décembre 2011.

97. Il existe une association de responsables policiers au sein de l'Euregio Meuse-Rhin (NeBeDeAgPol) qui n'a pas de caractère officiel mais dont l'objectif est la promotion et la collaboration policière transfrontalière entre trois provinces belges, une région néerlandaise et une autre allemande. Son but est donc de faciliter le travail des policiers sur le terrain par le biais notamment d'un centre de coopération policière appelé EPICC. Cette association a ainsi facilité des actions communes visant à lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique dans cette zone géographique²⁷.

98. La coopération établie entre la Belgique et le Brésil pour prévenir et lutter contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation économique (dans le secteur de la construction principalement) mérite une mention particulière. Cette coopération s'est mise en place suite aux identifications d'un certain nombre d'ouvriers du bâtiment brésiliens victimes de la traite en Belgique. Un projet a été mis en place en 2009 faisant intervenir plusieurs partenaires au Brésil et en Belgique (police, inspection sociale, ministère des affaires étrangères) ainsi que l'OIM. Ce projet a compris une campagne de prévention auprès de la population vulnérable au Brésil, des échanges d'information entre les autorités belges et brésiliennes, des sessions d'information pour les ONG brésiliennes en Belgique, et une ligne téléphonique permettant d'obtenir des informations en portugais sur les possibilités de migration légale en Belgique. Ce projet va entrer dans une seconde phase pour inclure la possibilité de retour volontaire des personnes concernées comprenant un programme de réintégration au Brésil. Même s'il est difficile d'évaluer l'impact de ce projet, on note une diminution dans l'identification de travailleurs brésiliens, victimes de réseaux de la traite entre le Brésil et la Belgique. Il convient toutefois de rester vigilant notamment en raison de signes d'ouverture possible de nouvelles filières avec utilisation de faux papiers d'identité²⁸.

99. Le GRETA salue la coopération internationale que les autorités belges ont établie pour que des enquêtes et des poursuites puissent être menées avec succès à l'encontre des trafiquants, en Belgique et à l'étranger. **Le GRETA encourage les autorités belges à continuer de développer la coopération internationale en matière pénale et les actions menées pour prévenir la traite et assister les victimes dans les pays d'origine.**

²⁷ Voir CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 92 et Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2008, p. 97.

²⁸ CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, notamment p. 36.

2. Mise en œuvre par la Belgique de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains

100. En vertu de l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures coordonnées afin de prévenir la traite des êtres humains, en associant à ces mesures, le cas échéant, des ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile. La Convention établit que les Parties doivent également prendre des mesures pour décourager la demande, renforcer les contrôles aux frontières et assurer l'intégrité et la sécurité des documents de voyage ou d'identité (articles 6 à 9).

a. Mesures de sensibilisation

101. Chaque année en Belgique diverses manifestations sont organisées pour célébrer la Journée européenne anti-traite (18 octobre). Par exemple, un point presse a eu lieu en 2009 sous l'égide du Collège des Procureurs généraux pour conférer une large publicité aux enquêtes, poursuites et sanctions dans des dossiers de traite et permettant d'attirer l'attention sur les actions entreprises au niveau judiciaire pour lutter contre ce phénomène. Pour un autre exemple, un colloque a été organisé par la Fondation Samilia en coopération avec les autorités belges en 2010 sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation économique. Le court-métrage « 10 minutes »²⁹ décrivant le sort d'une jeune femme bulgare forcée à se prostituer en Belgique a été présenté par le CECLR, les trois centres d'accueils spécialisés et la Fondation Samilia à l'occasion de la Journée européenne anti-traite 2008.

102. À Liège, un groupe de travail multidisciplinaire présidé par le magistrat de référence sur la traite de l'arrondissement mène des campagnes générales et ciblées visant à sensibiliser à la traite des êtres humains. En particulier, ont été lancées des initiatives de sensibilisation des milieux professionnels dans les domaines sociaux et de la santé (hôpitaux, Centre public d'action sociale-CPAS, écoles, etc.). D'autres actions visent à sensibiliser le grand public à la problématique de la traite et à la nécessité de signaler les cas de suspicion de traite.

103. Une brochure visant à sensibiliser et conseiller le personnel hospitalier au problème de la traite (« Traite des êtres humains, que faire ? Conseils pour le personnel hospitalier »), préparée par le bureau de la cellule de coordination interdépartementale a été diffusée dans tous les hôpitaux de Belgique. Des affiches correspondantes ont également été placardées dans des hôpitaux. Le GRETA se félicite de cette bonne pratique à l'attention du personnel hospitalier car il estime important de sensibiliser ces acteurs qui sont susceptibles de jouer un rôle important dans la détection des victimes de la traite.

104. Il existe aussi un site internet « Stop child-pornography ». Ce site est un point de contact civil permettant de dénoncer la diffusion de pornographie enfantine sur l'Internet. Il a été réalisé dans le cadre du « Safer Internet Plus » programme initié par la Commission européenne. Le site fournit également une information sur la législation et comprend des outils d'informations et de sensibilisation.

105. Le site internet du CECLR³⁰ contient une rubrique entière dédiée à la traite des êtres humains. L'on peut y retrouver les rapports annuels du Centre relatifs à la traite, la brochure rédigée en plusieurs langues pour les victimes de la traite des êtres humains, la jurisprudence pertinente ainsi que de la documentation.

106. Les ONG spécialisées mènent régulièrement des initiatives, notamment sous la forme de séminaires, campagnes d'affichage, de publications, afin de sensibiliser le grand public à différents types de traite. Pour donner un exemple, une pétition intitulée « Stop à la traite des mineurs à des fins sexuelles » a été signée en Belgique et remise au gouvernement belge en 2011 dans le cadre d'une campagne menée par ECPAT international.

²⁹ Il peut être visionné sur le site internet du CECLR : www.diversite.be.

³⁰ www.diversite.be.

107. Le GRETA souligne le bénéfice d'avoir des campagnes ciblées en direction de secteurs à risque et des groupes vulnérables, comme le montre l'exemple du projet entre la Belgique et le Brésil (voir le paragraphe 98). Toutefois, le GRETA note qu'il n'existe pas de campagne de sensibilisation générale à la traite des êtres humains à l'intention du grand public en Belgique. Les campagnes ciblées et menées ces dernières années l'ont surtout été par les ONG. Le GRETA estime qu'il convient de renforcer les efforts dans le domaine de la sensibilisation du public belge à la traite. Il est important dans ce cadre de lutter contre les préjugés et les stéréotypes persistants à l'encontre de certains groupes vulnérables à la traite, en particulier les étrangers en situation irrégulière et les Roms des pays de l'Est³¹, et de veiller à lutter contre la confusion entre victimes de la traite et délinquants, y compris dans le domaine de la fraude sociale.

108. Le GRETA considère que les autorités belges devraient sensibiliser davantage le grand public aux différents types de traite et de victimes. Pour ce faire, les autorités devraient organiser des campagnes générales et des initiatives ciblées d'information et de sensibilisation, en y associant la société civile et en s'appuyant sur les résultats de recherches et des évaluations d'impact.

b. Mesures pour décourager la demande

109. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème³².

110. L'utilisation des services d'une personne en sachant qu'elle est victime de la traite des êtres humains n'est pas incriminée en droit pénal belge (voir le paragraphe 205). Depuis quelques années, la cellule de coordination interdépartementale travaille sur un mécanisme de sanction à l'égard des donneurs d'ordre (par exemple un magasin ou un constructeur) qui recourent à des intermédiaires (par exemple un atelier de confection ou une agence intérimaire) se livrant à de la traite. Afin de dissuader le recours à de tels intermédiaires, les autorités belges estiment que l'instauration d'une coresponsabilité civile et pénale des donneurs d'ordre pourrait constituer une solution. Un groupe de travail ad hoc de la cellule de coordination interdépartementale a alors finalisé un projet de texte de loi en ce sens en 2010. L'Accord du Gouvernement de décembre 2011 prévoit l'introduction de ce mécanisme et le Plan d'action 2012-2014 propose donc d'actualiser et d'adopter le projet relatif à la sanction des donneurs d'ordre qui recourent à des intermédiaires en matière de traite. Ce projet n'a pas encore fait l'objet d'une discussion. Toutefois, la loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal a été publiée le 22 février 2013. Cette loi transpose la Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil de l'UE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre d'employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Les mécanismes de cette loi pourront trouver à s'appliquer aux cas d'exploitation économique qui présentent les conditions d'infraction à cette loi.

111. Le GRETA a également été informé de l'existence depuis 2005 d'une brochure visant à informer un large public sur la problématique de l'exploitation économique des personnes et relative à l'exploitation du travail domestique (avec également une brochure spécifique concernant le travail au service privé d'un diplomate). Cette brochure est en cours de réactualisation

³¹ Voir sur ce point, le quatrième rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la Belgique, paragraphe 133 et suivants, www.coe.int/ecri.

³² Principe 4 de l'addendum au rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf>.

112. **Le GRETA exhorte les autorités belges à intensifier les efforts destinés à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de l'exploitation économique, y compris de travail domestique, ou d'exploitation sexuelle.**

- c. Initiatives sociales, économiques et autres en faveur des personnes vulnérables à la traite

113. Les autorités belges participent à des projets visant à renforcer la lutte contre la traite des êtres humains dans les pays d'origine de la traite. Ainsi, la Belgique, avec la Suisse et UNGIFT, a contribué au financement du programme "Combat Human Trafficking in Serbia" en 2010-2012³³. Le programme comprend entre autres des mesures de prévention pour les groupes vulnérables à la traite. Des initiatives ont également été prises dans le cadre de la coopération avec le Brésil (voir paragraphe 98). **Le GRETA se félicite des initiatives soutenues par la Belgique en faveur des groupes vulnérables dans les pays d'origine et encourage les autorités à poursuivre ces initiatives.**

114. Le GRETA estime néanmoins qu'il est également crucial de prévoir des mesures à destination des groupes vulnérables se trouvant déjà sur le territoire belge. Ainsi, le GRETA note que le Comité européen des droits sociaux a considéré dans une décision sur le bien-fondé d'une réclamation collective³⁴ que « l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil en Belgique à prendre en charge une grande partie des mineurs en séjour irrégulier (qu'ils soient accompagnés ou non de leurs familles) a pour effet d'exposer les enfants et adolescents en question à des risques physiques et moraux très sérieux, qui découlent de l'absence de foyers d'accueil et de la vie dans la rue, et qui peuvent même consister dans la traite, l'exploitation de la mendicité ou l'exploitation sexuelle (...). La carence importante et persistante d'accueil des mineurs étrangers en séjour irrégulier démontre que le Gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires à assurer à ces mineurs la protection spéciale contre les dangers physiques et moraux requise par l'article 7§10³⁵, en créant ainsi un risque sérieux pour la jouissance de leurs droits les plus fondamentaux, tels que le droit à la vie, à l'intégrité psychophysique et au respect de la dignité humaine. » (voir sur ce point également le paragraphe 134).

115. **Le GRETA exhorte les autorités belges à prendre des initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à différents types de traite, tels que les mineurs étrangers en séjour irrégulier, accompagnés de leur famille ou non.**

³³ Voir le Plan d'action 2012-2014, p. 14 (http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN_C_MH_FR_2012.pdf).

³⁴ Comité européen des droits sociaux, Décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, *Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique*, Réclamation n 69/2011, paragraphes 97 et 98.

³⁵ Article 7§10 : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties s'engagent: (...) à assurer une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les enfants et les adolescents sont exposés, et notamment contre ceux qui résultent d'une façon directe ou indirecte de leur travail.

d. Mesures aux frontières pour prévenir la traite et mesures concernant les migrations légales

116. Les autorités belges ont indiqué que des services spécifiques de la police fédérale sont chargés des contrôles dans les aéroports, les ports et les trains internationaux. Dans ce contexte, l'échange d'information relative à la traite des êtres humains n'est pas différent de l'échange d'information tel qu'il existe dans les autres services de première ligne. Lorsqu'il y a une suspicion de traite, les policiers de première ligne s'adressent à des collaborateurs de seconde ligne ou aux enquêteurs spécialisés de la police fédérale ou locale de l'endroit d'arrivée. Dans les aéroports, la police effectue des contrôles spécifiques à l'arrivée de vols provenant de pays pour lesquels soit des victimes ou des auteurs ont déjà été identifiés en Belgique et travaille en concertation avec les compagnies de vol dans ce cadre. Il faudrait toutefois redoubler d'effort pour équiper le personnel chargé des contrôles dans les ports maritimes belges, les trains et les camions (douane, immigration) d'outils performants leur permettant de détecter, d'identifier et d'orienter toute victime de la traite des êtres humains qui transiterait par les voies concernées, notamment dans le cadre de filières d'immigration irrégulière.

117. Le personnel détaché dans les ambassades et consulats belges reçoit une formation de base et continue sur le traitement des demandes de visas. En outre, toute la réglementation en vigueur est disponible par l'intermédiaire de l'intranet du SPF Affaires étrangères et du site internet de l'Office des Étrangers. Il est demandé aux ambassades et consulats belges d'avoir un intérêt particulier pour la problématique de la lutte contre la traite des êtres humains pendant le traitement des demandes de visa. Une attention spécifique est réservée à la protection des mineurs. À côté des obligations et recommandations dans ce domaine qui se retrouvent dans le code visa et le manuel additionnel, en cas de demande d'un visa pour un mineur, un consentement écrit des parents ou du tuteur légal est requis. Si, lors d'une demande de visa, il y a une suspicion de traite, le personnel consulaire compétent est obligé de soumettre le dossier pour décision à l'Office des Étrangers du SPF Intérieur.

118. Les autorités belges organisent de façon ponctuelle des campagnes dans les pays d'origine visant à fournir un aperçu des conditions de voyage et de séjour légal en Belgique. En coopération avec l'Office des Étrangers, le SPF Affaires étrangères a mis à disposition sur son site internet multilingue des informations sur les conditions et les procédures à suivre pour venir légalement vers la Belgique (notamment en vue d'obtenir un visa, et de venir étudier ou travailler en Belgique). Des renseignements encore plus détaillés peuvent être trouvés sur le site internet de l'Office des Étrangers, sous la rubrique « Guide des Procédures ».

119. Le GRETA note que les autorités belges sont en train de mettre à jour une brochure éditée en 2005 qui s'adresse principalement aux personnes travaillant comme domestique dans une famille en Belgique et explique les droits de ces personnes et les démarches possibles si elles sont victimes de traite.

120. Le GRETA considère que les autorités belges devraient renforcer les capacités du personnel chargé de contrôler les frontières, les ports et les autoroutes (notamment la douane et les services de contrôle de l'immigration) pour leur donner les moyens de détecter et d'orienter les victimes de la traite.

121. En outre, le GRETA encourage les autorités belges à continuer de veiller à ce que l'ensemble des informations sur les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire belge soient disponibles en plusieurs langues de façon à permettre à leurs destinataires de les comprendre.

3. Mise en œuvre par la Belgique des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

a. Identification des victimes de la traite des êtres humains

122. L'article 10 de la Convention exige des Parties qu'elles adoptent des mesures pour identifier les victimes. Pour ce faire, les Parties doivent mettre à la disposition de leurs autorités compétentes des personnes formées et qualifiées en matière de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains, d'identification des victimes, notamment des enfants, et d'assistance à leur porter. Identifier une victime de la traite demande du temps et la Convention établit donc que, lorsque les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de traite, les Parties doivent s'assurer qu'elle ne soit pas éloignée de leur territoire jusqu'à la fin du processus d'identification et qu'elle bénéficie de l'assistance prévue par la Convention.

123. En Belgique, le cadre pour la détection, l'identification et l'orientation des victimes de la traite est prévu par la Circulaire du 26 septembre 2008 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. Il faut noter d'emblée que cette Circulaire et le mécanisme qu'elle met en place ont vocation à s'appliquer aux victimes étrangères et en particulier à celles qui seraient en situation irrégulière sur le territoire belge.

124. La Circulaire sur la coopération multidisciplinaire précise qu'une victime est détectée par les déclarations qu'elle effectue en ce sens et/ou la constatation d'indices laissant supposer que sa situation correspond à de la traite des êtres humains. La liste des indicateurs qui permettent de supposer des faits de traite figure à l'annexe 2 de la Circulaire n° COL 1/2007. Les indicateurs comprennent notamment l'existence d'une dette excessivement élevée ; des documents de voyage falsifiés reçus d'une autre personne ; des lieux et des conditions matérielles de travail insalubres ; un revenu absent ou très faible ; et une liberté de mouvement limitée. Les autorités belges ont indiqué que cette liste d'indicateurs devrait être actualisée au cours du second semestre 2013 notamment en vue de la compléter par des indicateurs spécifiques concernant la traite des enfants. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé de l'avancée et des résultats de la procédure d'actualisation de la liste des indicateurs.**

125. En outre, la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire souligne qu'il arrive souvent que les victimes de la traite ne se considèrent pas comme telles au vu des conditions de travail dans leur pays d'origine. Elle précise donc que, comme le législateur belge a considéré que la situation des victimes devait être examinée au regard des critères relatifs aux conditions de travail en Belgique et non en fonction de ceux du pays d'origine, une telle personne peut quand même être considérée comme une victime potentielle visée par la circulaire.

126. La Circulaire sur la coopération multidisciplinaire prévoit également que lorsqu'une victime ou une victime potentielle a été détectée par le service de police ou d'inspection du travail, celui-ci effectue les démarches suivantes : informer le magistrat du ministère public, contacter un des trois centres d'accueil spécialisés, et avertir l'Office des Étrangers. Il doit également informer la victime potentielle de l'existence du statut de protection (comportant un titre de séjour) pour les victimes prévu en droit belge.

127. La Circulaire prévoit deux cas particuliers d'identification de victimes de la traite. Dans le cas particulier de victimes de la traite qui travaillent au service du personnel diplomatique, elle indique que la détection de la victime peut notamment se faire lors de l'entretien obligatoire avec le Service Protocole et Sécurité du SPF Affaires étrangères à son arrivée et à l'occasion du renouvellement annuel de sa carte d'identité spéciale. Sur la base de cette détection, le service doit contacter le magistrat du ministère public pour enclencher l'identification formelle. Lorsqu'un employé domestique travaillant au service diplomatique est formellement identifié comme victime de la traite, la Circulaire indique qu'il doit quitter son statut d'employé domestique et entrer dans la procédure de statut de protection spéciale de victime de la traite (voir le paragraphe 163). Par ailleurs, les autorités belges indiquent que des initiatives diplomatiques sont prises vis-à-vis des ambassades lorsque de tels cas de traite sont découverts. Par exemple, suite à un dossier traité par l'Inspection sociale, une ambassade s'est vu refuser la délivrance de carte d'identité spéciale pour du personnel domestique³⁶.

128. Le deuxième cas particulier concerne les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)³⁷. Dans leur cas, la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire précise que le service de police ou d'inspection du travail tient compte de la spécificité et de la vulnérabilité du mineur étranger non accompagné en procédant aux investigations permettant la détection d'une victime et fait intervenir en plus des partenaires déjà prévus pour les victimes adultes le service des tutelles qui désigne un tuteur. Ainsi, au moment de la détection, le service remplit une fiche « MENA » en cochant la rubrique « traite des êtres humains ». Il transmet cette fiche au service des tutelles du SPF Justice et une copie à l'Office des Étrangers. En cas de doute sur l'âge de la personne concernée, c'est le service des tutelles qui est responsable de la détermination.

129. Une fois une victime éventuelle détectée, le magistrat du ministère public qui a été contacté procède à l'identification formelle de la personne en tant que victime de la traite des êtres humains pouvant bénéficier du statut de protection prévu en droit belge. C'est donc à lui qu'il revient de prendre une décision finale en cas de doute. Le magistrat en question prend ses décisions en consultation avec les autres partenaires, en particulier les services de police et d'inspection du travail spécialisés dans la lutte contre la traite et le centre d'accueil spécialisé accompagnant la personne concernée.

130. En pratique, la détection des victimes de la traite se fait principalement par les services de police et/ou d'inspection du travail. Par exemple, lors de certains contrôles effectués dans le cadre de la lutte contre les « marchands de sommeil », les services de police locale ont détecté parmi les locataires des victimes de la traite, en général aux fins d'exploitation par le travail, qu'ils renvoient donc aux autorités compétentes. Pour un autre exemple, les services d'inspection du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et du SPF Sécurité sociale effectuent des contrôles dans les secteurs à risque pour la traite (prostitution, restauration, agriculture, horticulture, ateliers de confection, secteur de la construction). Lors de certains contrôles, les services d'inspection du travail peuvent être assistés des services de police, ce qui peut aussi faciliter la détection.

131. Il arrive également que le premier contact des victimes se fait avec un centre d'accueil spécialisé. Dans ce cas, l'équipe multidisciplinaire du centre examine la situation de la personne et contacte le magistrat du ministère public lorsqu'elle estime que la personne est victime de la traite.

132. Par ailleurs, on constate que des victimes de la traite se signalent elles-mêmes aux autorités ou aux associations, mais aussi que des membres du personnel médical, des travailleurs sociaux, des clients, etc., contactent les centres d'accueil spécialisés pour les informer de cas de traite possible. Plusieurs initiatives de sensibilisation de ces acteurs les encouragent à contacter les centres d'accueil spécialisés qui vont alors assister la victime éventuelle et prendre contact avec le magistrat du ministère public compétent pour enclencher la procédure d'identification formelle de la victime (voir par exemple la brochure de sensibilisation du personnel hospitalier mentionnée au paragraphe 103).

³⁶ Voir le Rapport du Gouvernement relatif à la lutte contre la traite des êtres humains 2009-2010, p. 25 et p. 46.

³⁷ Les mineurs étrangers non accompagnés (MENA) sont définis comme des personnes de moins de 18 ans non accompagnées par un parent ou un tuteur, et ressortissantes d'un Etat non membre de l'Espace économique européen (EEE).

133. Il existe au sein du Commissariat général pour les réfugiés et apatrides (CGRA), chargé d'examiner les demandes d'asile, une cellule traite des êtres humains et ordre public qui coordonne toutes les enquêtes sur la traite des êtres humains et l'aide aux victimes. Sur la base des dossiers d'asile individuels, le CGRA tente de déceler les victimes éventuelles de la traite des êtres humains parmi les demandeurs d'asile. L'examen des demandes et l'audition de ces victimes éventuelles sont réalisés par un agent spécialisé. Ces agents sont assistés par le responsable géographique concerné et informés sur la manière d'auditionner, sur les questions spécifiques au problème et sur les possibilités d'aide aux victimes. Toute enquête sur les problèmes d'un demandeur d'asile en tant que victime de la traite des êtres humains est totalement séparée de l'examen de la demande d'asile. Pour 2009 et 2010, 43 cas de victimes potentielles de traite ont été signalés à la cellule traite des êtres humains et ordre public. Les cas potentiels d'exploitation sexuelle communiqués concernaient majoritairement des femmes originaires d'Afrique subsaharienne. D'autres formes d'exploitation signalées concernaient principalement des hommes d'origine irakienne³⁸. Il arrive en effet que certaines victimes de la traite soient obligées par leur trafiquant de déposer une fausse demande d'asile (pour un exemple, voir le paragraphe 212).

134. Toutefois, des lacunes persistent dans l'identification des victimes. Le GRETA est préoccupé par les difficultés constatées en termes d'identification des enfants victimes de la traite. Un des problèmes est lié à la crise de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique qu'ils proviennent d'États membres de l'Union européenne ou non³⁹. Par manque de place dans les structures dédiées, ces derniers se retrouvent dans des lieux d'hébergement inappropriés, voire dans la rue, où ils courent le danger de tomber aux mains des trafiquants mais aussi où la détection de la traite est rendue très difficile. Ainsi, le Comité des droits de l'enfant a été vivement préoccupé de constater que les enfants victimes de la traite n'étaient pas hébergés ou protégés comme ils le devraient et pouvaient, de ce fait, disparaître des centres d'accueil et/ou se retrouver dans la rue⁴⁰. Il est particulièrement inquiétant de noter des cas de disparitions de mineurs non accompagnés des centres d'hébergement. Plusieurs sources ont souligné la particulière vulnérabilité de ces mineurs qui risquent d'être à nouveau victimes de la traite ou de le devenir en raison du manque de suivi approprié. Le GRETA estime que les acteurs de la protection de l'enfance (notamment les tuteurs, le service de tutelle, les centres d'observation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés, les centres d'accueil pour mineurs étrangers non accompagnés non spécialisés dans les victimes de la traite) devraient être davantage formés à la détection et à l'orientation des enfants victimes. Les autorités belges ont indiqué qu'elles sont en train d'évaluer la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire en matière de détection et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés qui sont ou risquent d'être victimes de la traite. Cette évaluation devrait être finalisée en juillet 2013. Comme indiqué au paragraphe 85, une formation sur la problématique de la traite est prévue pour le personnel de plusieurs centres d'accueil pour mineurs étrangers non accompagnés.

³⁸ Voir le Rapport du Gouvernement relatif à la lutte contre la traite des êtres humains 2009-2010, p.14.

³⁹ Voir également à ce sujet : Comité européen des droits sociaux, Décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, *Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique*, Réclamation n 69/2011 et le paragraphe 115 du présent rapport.

⁴⁰ Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Belgique, 18 juin 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4.

135. Plusieurs sources ont souligné les lacunes en termes d'identification d'enfants victimes de la traite aux fins de mendicité forcée ou de faire commettre des délits et des crimes tels que des cambriolages⁴¹. Des enfants roms provenant de pays de l'Europe de l'Est (Roumanie et Bulgarie essentiellement) seraient avant tout considérés comme des délinquants lorsqu'ils sont appréhendés et non comme des victimes éventuelles de traite des êtres humains. Ainsi, les services de police et de poursuite et les magistrats du siège luttant contre certaines formes de criminalité comme le trafic de drogue ou le vol devraient être davantage sensibilisés à la problématique de la traite de façon à leur permettre de détecter les victimes qui ont été forcées à commettre l'infraction et de les orienter vers les services compétents pour qu'elles bénéficient d'assistance. A ce sujet, le Plan d'action 2012-2014 souligne qu'il faut porter une attention particulière à la question de l'exploitation des mineurs en général, ajoutant que les très jeunes mineurs sont par ailleurs susceptibles plus que d'autres d'être utilisés à des fins de mendicité. Le Plan d'action souligne toutefois que la connaissance du phénomène restant très faible, il y aura lieu d'examiner cette question et de voir quelles solutions peuvent être apportées. En outre, le réseau d'expertise traite des êtres humains a mis en place un groupe de travail mendicité. Les autorités belges ont indiqué qu'au moment de préparer le présent rapport, ce groupe de travail a principalement eu pour objectif de créer une synergie entre les acteurs chargés de ces dossiers en les mettant en contact direct et en leur permettant de partager leurs expériences. Elles ont ajouté qu'à plus long terme, il y aura lieu de développer une méthodologie de travail qui se basera sur l'examen des résultats des actions entreprises sur le terrain. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé des résultats de ce groupe de travail et des mesures prises pour lutter contre la traite aux fins de mendicité forcée.**

136. Le GRETA note avec inquiétude qu'il arrive en pratique que des victimes étrangères de la traite des êtres humains ne soient pas identifiées, ce qui peut avoir pour conséquence qu'elles sont considérées comme des délinquants, des immigrés en situation irrégulière et/ou des travailleurs clandestins en Belgique. Dans un tel cas, ces personnes risquent d'être conduites vers des centres fermés (centres de rétention administrative pour étrangers en situation irrégulière en vue de leur reconduite vers la frontière) et/ou reconduites à la frontière avant même d'avoir pu être détectées. Il arrive que des victimes de la traite soient identifiées alors qu'elles sont déjà en centre fermé. C'est pourquoi il conviendrait de renforcer la formation des personnels des centres fermés, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et tout professionnel en contact avec des migrants de façon à ce qu'ils soient en mesure de détecter des cas de traite des êtres humains et qu'ils sachent vers qui se tourner dans ce cas.

137. Enfin, l'identification de victimes belges de la traite ne bénéficie pas de suffisamment d'attention en Belgique car le système de protection des victimes est axé sur les victimes étrangères et notamment celles en situation irrégulière. Or, le CECLR attire régulièrement l'attention sur l'existence possible de victimes belges de traite notamment aux fins d'exploitation sexuelle, et en particulier celles qui sont rendues vulnérables par la dépendance à la drogue ou qui sont recrutées par des « loverboys », autrement dit des hommes qui séduisent des jeunes femmes puis qui, après avoir débuté une relation amoureuse avec elles, les contraignent à se prostituer pour récolter le fruit de cette prostitution contrainte.

⁴¹ Voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport annuel Traite et Trafic des êtres humains 2008, p. 84.

138. Le GRETA se félicite de la mise en place d'un cadre clair de détection et d'identification par la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire. La délégation du GRETA a été informée au cours de la visite de bonnes pratiques visant à faciliter la détection et l'identification de victimes notamment au travers d'activités de formation des acteurs de première ligne (voir par exemple le paragraphe 85). Néanmoins, **le GRETA considère que les autorités belges devraient :**

- **renforcer la détection et l'identification des victimes de la traite en s'assurant que les outils mis en place sont pleinement connus de tous les acteurs de première ligne et sont correctement mis en œuvre par tous les intervenants ;**
- **développer la formation initiale et continue à la détection et à l'identification des victimes à destination de la police, des services d'inspection du travail, des magistrats du ministère public et du siège de façon à éviter que des confusions soient faites entre victimes de la traite, notamment issues de groupes vulnérables, et délinquants ou migrants irréguliers ;**
- **développer la formation à la détection et à l'identification des victimes à destination de tous les acteurs de première ligne tels que le personnel des services d'immigration, le personnel médical, les travailleurs sociaux, les Centres publics d'action sociale, les acteurs de la protection de l'enfance et notamment les tuteurs des mineurs étrangers non accompagnés, et le personnel des centres fermés et des centres pour demandeurs d'asile.**

139. **Le GRETA exhorte les autorités belges à renforcer la détection et l'identification des enfants victimes de la traite notamment aux fins de mendicité et de commettre des délits ou des crimes et, pour ce faire, à adapter les outils existants ou à mettre en place des mécanismes et une procédure adaptés à leur situation particulière.**

140. **En outre, le GRETA considère que les autorités belges devraient accorder une attention accrue à la détection et à l'orientation des victimes de la traite qui sont des citoyens de l'UE, ou qui sont des étrangers provenant d'États tiers et se trouvant en situation régulière sur le territoire belge, ainsi que des victimes de la traite de nationalité belge, notamment en sensibilisant les acteurs de première ligne entrant en contact avec elles à la problématique de la traite et en faisant savoir à ces acteurs comment procéder et vers qui orienter la victime en cas de suspicion de traite.**

b. **Assistance aux victimes**

141. La Convention requiert des Parties qu'elles prennent des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte de leurs besoins en matière de sécurité et de protection, en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. L'assistance doit être fournie sur une base consensuelle et informée, prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et les enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté des victimes de témoigner (article 12). La nécessité de prendre en considération les besoins des victimes figure également dans les dispositions de la Convention relatives au permis de séjour temporaire (article 14) et aux droits des enfants victimes de la traite (article 12(7)). La Convention prévoit également que l'assistance aux victimes de la traite doit inclure un hébergement convenable et sûr.

142. L'assistance disponible en Belgique pour les victimes et les victimes éventuelles de traite des êtres humains est essentiellement prévue par la loi sur les étrangers du 15 décembre 1980 (articles 61/2 à 61/5). En vertu de ce cadre juridique, au moment de la détection d'une victime éventuelle par les services de police ou d'inspection du travail, ces services doivent informer les personnes concernées de leurs droits en tant que victimes de la traite. En pratique, ils le font notamment par la remise d'une brochure d'information rédigée dans plusieurs langues à l'attention de victimes éventuelles de la traite. Par ailleurs, ils orientent chaque victime ou victime éventuelle vers l'un des trois centres d'accueil spécialisés pour les victimes de la traite des êtres humains (PAG-ASA, Payoke ou Sürya, voir le paragraphe 39). En pratique, dans certains cas, les services de police et d'inspection du travail ne mettraient pas les éventuelles victimes directement en contact avec un des trois centres d'accueil spécialisés, ce qui aurait pour conséquence que les victimes refusent l'assistance des centres par manque de confiance⁴². Il est donc important de trouver une solution pour mettre la victime immédiatement en contact avec le personnel du centre. Les centres prévoient des permanences 24 heures sur 24 et sept jours sur sept mais n'ont apparemment pas suffisamment de moyens à leur disposition pour intervenir en urgence dans tous les cas de détection de victime.

143. Le gouvernement a confié aux trois centres d'accueil spécialisés gérés par des associations la mission d'accompagner les victimes de la traite (voir le paragraphe 148), le CECLR ayant pour rôle de s'assurer de la coordination et de la collaboration entre ces centres. Quand une victime est en situation irrégulière et a besoin d'une autorisation temporaire de résider sur le territoire belge, seul le centre qui l'accompagne est habilité à en faire la demande auprès de l'Office des Étrangers (voir le paragraphe 164). Dans la mesure où les capacités d'hébergement des centres d'accueil spécialisés ne sont pas adaptées aux besoins spécifiques des mineurs, l'accompagnement des victimes mineures se fait tout de même par un de ces trois centres d'accueil, mais en collaboration avec un centre d'hébergement pour mineurs.

144. Concernant l'hébergement, les trois centres d'accueil spécialisés peuvent prendre en charge toutes les victimes adultes de la traite, quel que soit leur sexe, le type d'exploitation, leur nationalité ou leur statut au regard de la législation sur l'immigration et quel que soit le lieu où elles ont été détectées, y compris à l'étranger dans certains cas. Les trois centres disposent chacun d'une maison d'accueil discrète et sécurisée où les victimes adultes, hommes et femmes, peuvent être hébergées en cas de nécessité, avec un total de 50 places disponibles pour les trois maisons. Les victimes peuvent aussi être logées dans certains cas dans des « appartements-transit » ou autre type d'hébergement, soit après un hébergement dans la maison durant en moyenne entre cinq et six mois, soit directement selon leurs besoins.

145. En plus de l'hébergement, les centres fournissent une aide juridique et psychosociale ainsi qu'un soutien médical aux victimes. Ils les aident à se prendre en charge et à construire un projet d'avenir (inscription à des cours de langue ou une formation professionnelle, recherche d'un travail). Pour assurer sa mission d'assistance, chaque centre dispose d'une équipe pluridisciplinaire composée notamment d'éducateurs, de criminologues et de travailleurs sociaux. Au début de l'accompagnement, la victime et le centre concluent une « convention d'accompagnement », qui est un document préparé par les trois centres en commun avec le CECLR. En complément de l'aide des centres d'accueils spécialisés, les Centres publics d'action sociale (CPAS) offrent toute une série d'aide notamment en termes d'allocation sociale ou d'intégration.

⁴²

CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 107.

146. Pour ce qui est de l'assistance aux enfants victimes de la traite, comme indiqué au paragraphe 143, ils ne peuvent être logés dans les maisons d'hébergement des centres d'accueil spécialisés susmentionnés, car elles ne sont pas adaptées à leur situation. C'est pourquoi la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire précise que les associations Esperanto, Minor-Ndako et Juna assurent l'hébergement de victimes mineures, et offrent les mêmes types d'aide (juridique, psychologique, etc.) que celles accordées aux victimes adultes en collaboration avec les trois centres d'accueil spécialisés pour victimes de la traite. En outre, lorsque l'enfant est un mineur étranger non accompagné venant d'un pays non européen, un tuteur chargé de le représenter dans toutes les procédures est désigné. Toutefois, seuls les trois centres d'accueil spécialisés, PAG-ASA, Payoke et Sürya, sont habilités à faire une demande d'autorisation de séjour au titre de victime de la traite pour les enfants. Le fait que les enfants sont logés dans un centre qui n'est pas celui qui fait cette demande complique la procédure et augmente le nombre d'intervenants en contact avec l'enfant victime de traite. Par ailleurs, les centres d'hébergement pour mineurs étant financés par les communautés respectives, le transfert d'un mineur vers un centre relevant d'une autre communauté n'est pas toujours facile à réaliser. Toutefois, les autorités belges ont indiqué qu'un tel transfert est possible et existe effectivement. En effet, en principe, le mineur dépendra de l'aide à la jeunesse de la communauté où réside le tuteur qui lui a été désigné. Il peut arriver que des contacts aient lieu avec l'aide à la jeunesse ressortissant de l'autre communauté pour développer un programme spécifique d'aide au jeune.

147. La délégation du GRETA a visité un centre d'accueil et une maison d'hébergement pour victimes de la traite à Liège où des victimes adultes hommes et femmes de la traite étaient logées. Cette maison dispose de lieux communs comme la cuisine et les sanitaires et de plusieurs chambres de deux ou trois personnes. Elle est située à une adresse distincte des locaux administratifs du centre d'accueil qui la gère. Le centre d'accueil dispose de locaux permettant de mener des entretiens individuels avec les victimes notamment dans le cadre du soutien psychosocial. La délégation a également visité les lieux d'une future maison d'hébergement qui sera gérée par ce centre et qui était alors en travaux. Cette maison accueillera également des victimes de la traite et disposera de chambres individuelles. En outre, à Anvers, la délégation a visité un centre d'accueil dans lequel s'effectue l'accompagnement ambulatoire des victimes de la traite, notamment l'accueil et les entretiens de soutien juridique et psychologique des victimes.

148. L'Arrêté royal du 18 avril 2013 relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice a été publié le 22 mai 2013 et est entré en vigueur 10 jours après. Il prévoit les conditions à remplir par une association pour être officiellement reconnue comme un centre spécialisé pour les victimes de la traite, ce qui ouvre la possibilité à l'association en question d'entamer les procédures prévues dans le cadre du régime de titre de séjour des victimes de la traite (voir les paragraphes 155 et 164) et d'être agréée pour ester en justice afin de défendre les droits de ces victimes (voir le paragraphe 219). Cet arrêté prévoit que seules des associations à but non lucratif peuvent postuler et que PAG-ASA, Payoke et Sürya sont ainsi reconnus pour une durée de cinq ans, renouvelable. Il précise que les centres ainsi reconnus peuvent conclure des accords avec d'autres associations, dans le cadre de l'accueil de victimes nécessitant un suivi particulier, notamment les mineurs d'âge. En quelque sorte, cet arrêté a principalement pour effet de consacrer et d'officialiser l'organisation de l'assistance aux victimes de la traite telle qu'existait depuis plusieurs années en Belgique.

149. Si les trois centres d'accueil spécialisés dans l'accompagnement des victimes de la traite (PAG-ASA, Payoke et Sürya) sont investis d'une mission essentielle d'assistance de ces victimes et sont reconnus officiellement depuis l'Arrêté royal du 18 avril 2013, ils ne disposent pas d'un appui financier structurel et permanent de l'État belge leur permettant de remplir leur mission. L'Arrêté royal susmentionné indique que la reconnaissance n'emporte pas de droit à l'obtention de subsides. Ils doivent chaque année demander des subsides à différentes institutions et notamment aux pouvoirs locaux pour pouvoir financer leurs activités. Les autorités belges ont indiqué qu'un financement structurel (c'est-à-dire pérenne) des trois centres d'accueils spécialisés est en cours de discussion au sein du gouvernement. Le GRETA tient à souligner qu'il est important de trouver des solutions de financement des mesures d'assistance aux victimes de la traite assurant une continuité dans la prise en charge des personnes concernées.

150. Les victimes étrangères qui sont candidates au titre de séjour pour les victimes de la traite doivent obligatoirement accepter d'être accompagnées par un centre d'accueil spécialisé. La Circulaire sur la coopération multidisciplinaire précise que le centre d'accueil spécialisé est de son côté tenu de fournir cet accompagnement à la victime et qu'en cas de difficulté avec une victime, il se concerta avec le magistrat du ministère public chargé du dossier afin d'envisager les solutions possibles (en pratique, cela peut être l'accompagnement par un des deux autres centres d'accueil spécialisés). Il est également précisé que le centre d'accueil spécialisé ne peut arrêter l'accompagnement que lorsque le magistrat du ministère public l'a informé que la victime n'entre plus dans les conditions de la procédure relative au titre de séjour ou que la victime est accompagnée par un autre centre d'accueil spécialisé.

151. Les évaluations de la politique belge de lutte contre la traite et du mécanisme d'assistance aux victimes de la traite mentionnées aux paragraphes 73-76 ont fait apparaître que la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire n'est pas encore suffisamment connue des acteurs de première ligne et qu'il faut donc continuer à informer toutes les entités concernées sur son contenu. En outre, le GRETA estime que le cadre existant en Belgique ne prend pas en compte les évolutions récentes dans le profil des victimes et devrait être adapté aux besoins de certaines victimes de la traite. En effet, le cadre d'assistance a été conçu avant tout sur la base du titre de séjour prévu pour des victimes étrangères venant de pays non européens et se trouvant dans une situation irrégulière. Comme indiqué ci-dessus, les enfants victimes de la traite ont des besoins bien spécifiques en termes d'assistance qui ne sont pas pris en compte de manière satisfaisante. Il serait également souhaitable de vérifier que l'assistance prévue soit adaptée aux victimes de nationalité belge, à celles qui se trouvent légalement en Belgique et surtout à celles qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas nécessairement y rester (voir le paragraphe 195). Les autorités belges ont indiqué qu'elles sont en train de mener une réflexion au niveau de la cellule de coordination interdépartementale pour envisager une offre d'assistance plus variée et qui s'adapte aux besoins de toutes les victimes de la traite, indépendamment de leur statut au regard de la législation sur l'immigration. Le groupe de travail qui avait été chargé de rédiger la circulaire devrait se réunir dans la seconde moitié de l'année 2013 pour travailler sur ces questions.

152. **Le GRETA exhorte les autorités belges à :**

- **s'assurer que l'assistance offerte aux victimes de la traite est adaptée à leurs besoins notamment lorsque ces victimes nécessitent une prise en charge urgente. Dans la mesure où cette assistance est déléguée à des ONG, jouant alors le rôle de prestataires de services, l'État est dans l'obligation d'allouer les fonds nécessaires et de garantir la qualité des services fournis par les ONG ;**
 - **continuer de former et d'informer les acteurs du terrain sur l'assistance disponible aux victimes de la traite des êtres humains de façon à ce que, dès la détection d'une victime éventuelle, ils l'orientent vers les services compétents ; et dans ce cadre, à continuer à informer les acteurs de l'existence et du contenu de la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire en termes d'assistance ;**
 - **revoir le système actuel d'assistance de façon à l'adapter là où c'est nécessaire aux besoins spécifiques de chaque victime en apportant une attention particulière à la situation des enfants victimes, des victimes ressortissant d'États membres de l'UE et de celles de nationalité belge.**
- c. Délai de rétablissement et de réflexion

153. Les victimes de la traite étant extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi, l'article 13 de la Convention impose aux Parties l'obligation de prévoir dans leur droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Le délai de rétablissement et de réflexion, en soi, ne doit pas dépendre de la coopération avec les autorités d'enquêtes ou de poursuites et ne doit pas être confondu avec la question du permis de séjour tel que prévu par l'article 14(1) de la Convention. En vertu de la Convention, le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification. Pendant ce délai, les Parties doivent autoriser les personnes concernées à séjourner sur leur territoire et aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à leur égard.

154. Les articles 61/2 à 61/5 de la loi sur les étrangers du 15 décembre 1980 prévoient un régime d'autorisation de séjour spécifique pour les victimes étrangères de la traite qui est applicable aux ressortissants de pays tiers mais aussi d'États membres de l'UE⁴³, et se déroulant en quatre grandes phases : le délai de réflexion, l'autorisation de séjour temporaire de trois mois, l'autorisation de séjour temporaire de six mois et, enfin, l'autorisation de séjour à durée illimitée. Chaque phase prévoit des conditions d'obtention et des effets juridiques différents.

155. La phase du délai de réflexion s'applique tant aux victimes identifiées qu'aux victimes éventuelles qui ne disposent pas d'un titre de séjour en Belgique. Elle consiste en une période de réflexion, accordée sous la forme de la délivrance d'un « ordre de quitter le territoire » sous 45 jours. La Circulaire sur la coopération multidisciplinaire indique que cette période est octroyée afin de permettre à la victime de se rétablir, de se donner le temps nécessaire pour rompre les contacts avec les auteurs présumés de l'infraction et d'être accompagnée par un centre d'accueil spécialisé qui l'aide à retrouver un état serein. Ce délai vise également à permettre à la victime de la traite des êtres humains de décider si elle souhaite déposer des déclarations concernant les auteurs présumés de traite des êtres humains ou si elle souhaite se préparer à un retour dans son pays d'origine. Pour bénéficier de ce délai, la victime doit accepter l'accompagnement d'un centre d'accueil spécialisé et rompre les liens avec les personnes qui l'ont fait entrer dans la traite. Au cours de cette période, la personne concernée peut bénéficier de l'assistance du centre qui l'accompagne et/ou d'un centre public d'action sociale (CPAS). Par ailleurs, elle ne peut être éloignée du territoire belge pendant cette période.

⁴³ Le même type de procédure est applicable aux ressortissants de pays tiers victimes de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains.

156. Le GRETA estime que cet « ordre de quitter le territoire sous 45 jours » constituant le titre permettant aux victimes adultes de traite de demeurer sur le territoire belge aux fins de rétablissement et de réflexion mériterait de voir son intitulé modifié. En effet, même s'il permet de bénéficier, au final, d'un délai de rétablissement et de réflexion, cet intitulé ne reflète pas l'esprit dans lequel doit être accordé ce délai de réflexion, à savoir, une absence de pression sur la victime lui permettant ainsi de prendre sa décision en toute quiétude. Les autorités belges ont informé le GRETA qu'une proposition sera adressée aux ministres compétents. Cette proposition consiste à supprimer « l'ordre de quitter le territoire » et à accorder un document spécifique à la victime potentielle durant la période de réflexion de 45 jours (soit une « déclaration d'arrivée », soit une « attestation d'immatriculation »), avec une possibilité de prolongation pour une période de maximum 15 jours de plus, sur décision de l'Office des Étrangers et à la demande expresse du centre spécialisé pour les victimes de la traite des êtres humains. Cette proposition devra faire l'objet d'une concertation avec d'autres partenaires : l'administration responsable de la délivrance des permis de travail, l'aide sociale (CPAS), les centres d'accompagnement, et le CECLR. Une modification de la loi sur les étrangers sera également nécessaire.

157. La loi sur les étrangers prévoit que la victime peut à tout moment au cours de cette période de réflexion décider de faire des déclarations et passer de ce fait au stade suivant de la demande de permis de séjour temporaire prévu pour les victimes de la traite. Par ailleurs, ce délai peut être interrompu par l'Office des Étrangers s'il est établi que la personne concernée a activement, volontairement et de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs présumés de l'infraction ou si elle est considérée comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale.

158. Concernant les mineurs étrangers non accompagnés qui sont présumés victimes de la traite, des dispositions spécifiques pour le délai de réflexion ont été prévues, compte tenu de leur vulnérabilité. Lors de la période de réflexion, ils sont immédiatement mis en possession d'un titre de séjour de trois mois. Ce titre de séjour doit être demandé par le centre d'accueil spécialisé en concertation avec le tuteur. Il est renouvelable une fois pour une durée de trois mois si le magistrat du ministère public n'a pas eu le temps de prendre sa décision quant au statut de victime. En outre, le magistrat du ministère public doit prendre contact avec le magistrat du parquet de la jeunesse chargé de suivi du mineur étranger non accompagné.

159. En règle générale, il semble que les personnes accompagnées par un des centres d'accueil spécialisés de la traite bénéficient du délai de réflexion, sauf si elles préfèrent y renoncer. Toutefois, le GRETA note avec inquiétude que certaines victimes n'ont pas pu bénéficier de ce délai de réflexion parce que les services de police, par méconnaissance de la réglementation, ne contactaient pas toujours un centre d'accueil spécialisé mais procédaient directement aux auditions de la personne concernée.

160. Le GRETA exhorte les autorités belges à veiller à ce que les victimes et les victimes éventuelles de la traite soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et se voient effectivement accorder un tel délai.

161. En outre, le GRETA considère que les autorités belges devraient revoir la forme actuelle du délai de réflexion accordé aux victimes adultes de la traite consistant en un ordre de quitter le territoire avant une certaine date pour la transformer en un titre de séjour temporaire.

d. Permis de séjour

162. L'article 14, paragraphe 1, de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour aux victimes de la traite : en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins de l'enquête ou de la procédure pénale.

163. La loi sur les étrangers du 15 décembre 1980 prévoit un régime d'autorisation de séjour spécifique pour les victimes étrangères de la traite qui acceptent de coopérer avec les instances judiciaires. Il existe à côté de cette procédure la possibilité pour la victime de la traite d'obtenir une autorisation de séjour sur la base de sa situation exceptionnelle ainsi qu'un régime juridique spécialement prévu pour les mineurs étrangers non accompagnés.

164. Concernant la procédure fondée sur la coopération de la victime, dans la pratique, après la première phase du délai de réflexion commence la deuxième phase où un titre provisoire de séjour (intitulé « attestation d'immatriculation ») valable trois mois est délivré à la victime à la demande du centre d'accueil spécialisé. Ce titre est renouvelable une seule fois si l'enquête le nécessite ou si l'Office des Étrangers l'estime opportun en tenant compte des éléments du dossier. Pendant cette phase, l'accompagnement par un centre d'accueil spécialisé est obligatoire et la victime peut bénéficier d'une autorisation de travailler lorsqu'elle a obtenu un permis de travail C (donnant la possibilité d'accepter n'importe quel emploi salarié).

165. En vertu de l'article 61/3 de la loi, pour bénéficier du titre de séjour en question, la personne concernée doit avoir introduit « une plainte ou une déclaration concernant les personnes ou les réseaux qui se seraient rendus coupables de l'infraction de traite ». Plusieurs sources ont confirmé qu'en pratique l'obligation de coopérer avec les autorités est considérée comme étant remplie par le simple acte de faire une déclaration (il n'est donc effectivement pas nécessaire de porter plainte ni de témoigner, ni même que cette déclaration soit déterminante pour l'enquête).

166. Dans la troisième phase, le séjour de la personne concernée peut être prolongé en fonction de l'évolution de l'enquête et à plusieurs conditions par le biais d'un titre de séjour de six mois (intitulé certificat d'inscription au registre des étrangers). C'est le centre d'accueil spécialisé qui fait la demande pour la victime et le magistrat du ministère public qui décide d'attribuer ce statut en consultation avec les autres partenaires concernés dont le centre d'accueil spécialisé, les services de police et d'inspection du travail, et la cellule traite des êtres humains de l'Office des Étrangers. Les conditions sont les suivantes : 1) le parquet ou l'auditorat du travail estime qu'il s'agit d'une victime de la traite ou d'une forme aggravée de trafic des êtres humains ; 2) le dossier judiciaire est toujours en cours ; 3) la victime manifeste une volonté claire de coopération et a rompu tous les liens avec ses auteurs présumés ; 4) la victime n'est pas considérée comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale.

167. Ce titre de séjour peut être renouvelé tous les six mois jusqu'à la fin de la procédure judiciaire. Pendant cette phase, l'accompagnement par un centre d'accueil spécialisé est aussi obligatoire et la victime peut bénéficier d'une autorisation de travailler lorsqu'elle a obtenu un permis de travail C. Il est toutefois possible de mettre fin au séjour si l'Office des Étrangers constate que l'une des conditions susmentionnées n'est plus respectée mais aussi si la coopération est frauduleuse ou si la plainte est frauduleuse ou non fondée.

168. À tout moment dans les phases deux et trois, le magistrat du ministère public décide souverainement si une personne peut encore être considérée comme étant victime de la traite, en concertation avec les acteurs mentionnés au paragraphe 166. Cette décision n'est pas susceptible de recours. Toutefois, une décision de l'Office des Étrangers quant à la décision administrative d'octroi et de retrait de permis de séjour est susceptible d'un recours devant le Conseil contentieux des étrangers.

169. Enfin, dans la quatrième phase, l'article 61/5 de la loi sur les étrangers prévoit expressément la possibilité d'accorder à l'étranger en question un titre de séjour d'une durée illimitée dans le cas où le parquet ou l'auditorat du travail avait retenu l'élément de traite des êtres humains dans son réquisitoire et où la plainte ou les déclarations étaient significatives pour la procédure judiciaire et ce, que le procès débouche sur une condamnation ou non. Ce titre peut être obtenu à la demande de la personne concernée, du centre spécialisé d'accueil ou du conseil de la victime.

170. En revanche si l'affaire a été classée sans suite, la victime de la traite ne pourra pas obtenir ce titre de séjour. Elle devra, si elle souhaite rester en Belgique, faire une demande à un autre titre, par exemple humanitaire. En effet, il existe une procédure officieuse dite « procédure STOP », par laquelle une demande de régularisation peut exceptionnellement être introduite au titre de l'article 9bis (titre de séjour pour circonstances exceptionnelles) de la loi sur les étrangers. Cette possibilité est réservée aux victimes de la traite des êtres humains qui sont accompagnées depuis au moins deux ans par un des centres d'accueil spécialisés lorsque l'enquête est classée sans suite par le parquet. L'Office des Étrangers prend en compte les éléments d'intégration de la personne concernée pour accorder ou non le permis de séjour correspondant. Toutefois, en cas de classement sans suite intervenant avant cette période de deux ans, cette solution ne s'applique pas, ce qui peut mettre dans une situation difficile les victimes de la traite qui ont pourtant coopéré avec les autorités compétentes aux fins d'une enquête ou d'une procédure pénale.

171. Pour les victimes étrangères identifiées ou éventuelles qui sont mineures et non accompagnées, la procédure est globalement la même que celle décrite ci-dessus avec quelques spécificités. Ainsi, l'article 61/2 de la loi prévoit qu'il est « dûment tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant pendant l'ensemble de la procédure ». La Circulaire sur la coopération multidisciplinaire indique qu'il convient d'examiner les trois conditions (c'est-à-dire de rompre le contact avec les trafiquants, de se faire accompagner par un centre spécialisé et de coopérer avec les autorités judiciaires) avec la souplesse nécessaire, dans l'intérêt de l'enfant et compte tenu de sa vulnérabilité particulière. Elle précise que les autorités compétentes doivent tout mettre en œuvre pour retrouver le plus rapidement possible la famille du mineur non accompagné et que le mineur a droit à l'enseignement et à l'aide sociale, ainsi qu'à une assurance maladie-invalidité.

172. Plusieurs acteurs de la lutte contre la traite ont toutefois souligné que la condition de coopérer avec les autorités judiciaires est particulièrement problématique pour les enfants et devrait être abandonnée à leur égard. Certains enfants sont dans l'impossibilité de coopérer, notamment lorsque les auteurs de la traite sont de leur famille. Le Plan d'action 2008-2011 prévoyait déjà la possibilité de mettre en place un permis de séjour pour mineurs victimes de la traite indépendamment de leur volonté ou capacité à coopérer avec les autorités de poursuite. Cette initiative n'ayant pas abouti, le Plan d'action de 2012-2014 reprend la même idée indiquant que le mineur étranger non accompagné devrait pouvoir bénéficier d'un titre de séjour indépendamment de sa collaboration avec les autorités judiciaires et qu'il convient d'envisager une modification législative à ce propos. Les autorités belges ont indiqué que cette question sera réexaminée dans le cadre du groupe de travail qui devrait être mis en place pour réactualiser les mesures à prendre dans le cadre de la protection des victimes. Il n'est pas prévu que ce groupe se réunisse avant la seconde moitié de l'année 2013.

173. Il existe actuellement pour les enfants victimes de traite qui ne peuvent pas passer par la procédure du statut de victime de la traite (qui suppose la coopération avec les autorités judiciaires) la possibilité sous certaines conditions de demander un permis de séjour pour les mineurs étrangers non accompagnés venant d'États non européens, sur la base des articles 61/14 et 61/25 de la loi sur les étrangers. Toutefois, les enfants non accompagnés issu d'États membres de l'EEE ne peuvent pas en bénéficier. Ces enfants sont pris en charge dans le cadre de la Circulaire ministérielle relative aux mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité du 2 août 2007. Cette circulaire prévoit que le Service Mineurs européens vulnérables au sein du Service de tutelle prendra les mesures nécessaires pour assurer une prise en charge sociale de l'enfant dans un centre d'hébergement non spécialisé pour victimes de la traite. Toutefois, à la différence des mineurs non européens, ces enfants ne se voient pas attribuer de tuteur et ne bénéficient pas du permis de séjour pour mineurs étrangers non accompagnés qui comprend un système d'enseignement spécifique (les « classes passerelles » en Communauté française ou « classes d'accueil » en Communauté flamande). Or, en pratique, ce problème touche des enfants venant notamment de la Roumanie et de la Bulgarie. Ces enfants, lorsqu'ils sont dans l'impossibilité de coopérer, ne peuvent donc bénéficier ni du statut de protection des victimes de la traite ni de celui de mineurs étrangers non accompagnés. Le Plan d'action 2012-2014 indique que pour répondre à ce problème, l'Accord du Gouvernement du 1er décembre 2011 a prévu que les mineurs étrangers non accompagnés européens devront également bénéficier d'une protection spécifique et se voir désigner un tuteur.

174. En 2011, l'Office des Étrangers a ouvert 129 dossiers de demande de titre de séjours pour victimes de la traite des êtres humains, dont 34 victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle et 81 aux fins d'exploitation économique. En termes de nationalité des victimes, les données disponibles ne détaillent pas entre traite ou trafic des êtres humains. Ainsi, parmi les nationalités les plus représentées, on comptabilise pour 2011, 26 victimes roumaines, 20 marocaines, 14 bulgares, neuf chinoises et huit indiennes. En 2011, 61 victimes ont obtenu une autorisation de séjour à durée indéterminée, parmi lesquelles 50 pour des raisons inhérentes à la procédure de traite des êtres humains et 11 pour raisons humanitaires.

175. En outre, on peut noter qu'une victime de la traite a reçu le statut de réfugié par une décision du Conseil du contentieux des étrangers du 20 octobre 2010. Sur recours contre une décision du Commissariat aux réfugiés et aux apatrides, le Conseil du contentieux des étrangers a accordé le statut de réfugiée à une femme ayant fui « l'ex-République yougoslave de Macédoine », du fait de sa crainte d'être persécutée en raison de son appartenance « au groupe social des femmes de ce pays »⁴⁴. Pour ce faire, il a pris en compte les faits de prostitution forcée, de liberté de mouvement contrôlée et de maltraitance subis par cette femme dans son pays. Le Conseil du contentieux des étrangers a également estimé que la crainte de cette femme de ne pas bénéficier d'une protection effective des autorités nationales de son pays d'origine, ni d'une alternative de protection interne ailleurs dans le pays d'origine, était justifiée en l'espèce.

176. Le GRETA considère que les autorités belges devraient faire en sorte que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de la possibilité d'obtenir un permis de séjour temporaire en Belgique, en particulier quand elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

177. Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités belges devraient prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer qu'un enfant victime de la traite peut bénéficier d'un titre de séjour sur la base de son intérêt supérieur et non sur celle de sa volonté ou capacité de coopérer avec les instances judiciaires.

⁴⁴ Conseil du contentieux des étrangers du 20 octobre 2010, n° 49.821, commenté dans le rapport annuel 2010 du CECLR et accessible sur le site internet du CECLR (www.diversite.be).

e. Indemnisation et recours

178. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties doivent aussi prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures pour faire en sorte qu'une indemnisation des victimes par l'État soit garantie. Par ailleurs, l'article 15(1) de la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

179. En Belgique, il existe plusieurs voies permettant à une victime de la traite d'obtenir l'indemnisation du préjudice subi. La première possibilité est de se constituer partie civile devant le juge pénal lors du procès contre l'auteur présumé de l'infraction de traite pour demander réparation du préjudice matériel et moral. Cette option présente l'avantage de suivre le dossier au pénal et de demander des compléments d'enquêtes au juge d'instruction.

180. Au cas où la victime ne se constitue pas partie civile devant le juge pénal, elle peut faire une demande au civil séparément mais la procédure au civil est suspendue tant que le juge pénal ne s'est pas prononcé définitivement sur l'action publique.

181. Comme indiqué au paragraphe 204, il existe la possibilité de geler, saisir et confisquer les avoirs d'auteurs d'infraction et d'utiliser les avoirs confisqués pour indemniser la victime. Le juge peut attribuer des choses confisquées à la partie civile par le biais de la restitution. En l'absence de statistiques détaillées sur ce point, on trouve néanmoins dans les rapports annuels sur la traite et le trafic des êtres humains du CECLR et notamment dans celui de 2011, de nombreux exemples dans lesquels les tribunaux pénaux belges ont accordé des dommages et intérêts, parfois significatifs, à des victimes de la traite des êtres humains. Ainsi, dans le domaine de la traite aux fins d'exploitation sexuelle une jeune Nigériane qui avait été recrutée au Nigéria et devait se prostituer pour rembourser une soi-disant dette de 45 000 euros, s'est vu octroyer 5 000 euros de dommage moral et 50 000 euros de dommage matériel. Dans un autre dossier de traite aux fins d'exploitation sexuelle dans le cadre d'un réseau organisé de prostitution dont les auteurs et les victimes étaient roumains, compte tenu de la période pendant laquelle les victimes avaient été exploitées, les auteurs ont été condamnés solidairement à payer les sommes de 432 000 euros pour dommage matériel et 5 000 euros pour dommage moral à l'une et de 257 680 euros pour dommage matériel et 5 000 euros pour dommage moral à l'autre, le juge ayant prononcé la confiscation des gains résultant de l'exploitation par équivalent⁴⁵.

182. Il faut noter que souvent les auteurs d'infraction sont insolvable ou se rendent insolvable, ce qui fait que la victime n'arrive pas à obtenir d'indemnisation de leur part. Une victime de la traite des êtres humains peut faire appel au Fonds d'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels par le biais d'une demande auprès de la Commission d'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (Commission d'aide). Elle doit remplir certaines conditions. Tout d'abord, elle doit démontrer qu'un acte intentionnel de violence a été commis, ce qui pour la traite aux fins d'exploitation économique pose problème comme le montre la jurisprudence de la Commission d'aide. La victime doit en outre démontrer avoir subi un dommage physique ou psychique grave et que ce dommage est la conséquence directe de l'acte de violence. Il faut noter que si dans un premier temps cette voie n'était pas ouverte aux victimes se trouvant irrégulièrement sur le territoire au moment de l'acte, en 2004, le champ d'application a été étendu aux victimes ayant obtenu par la suite un titre de séjour à durée illimitée au titre de leur statut de victime de la traite. Puis, en 2009, une nouvelle modification a été apportée pour que la victime d'acte de violence intentionnel qui était en situation irrégulière au moment des faits, puisse faire une demande d'aide, même si elle est en situation irrégulière par la suite.

⁴⁵ Cour d'appel de Bruxelles, 30 janvier 2009, cité dans CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 55-56.

183. La Commission peut accorder trois types d'aide : une aide principale qui requière que la victime attende la fin de l'enquête ou de la procédure pénale et se constitue partie civile par ailleurs, une aide d'urgence qui peut être demandée dès la constitution de la partie civile, et une aide complémentaire au cas où le dommage s'alourdit par la suite. L'aide est subsidiaire des autres types d'indemnisation possibles.

184. En pratique, les victimes de la traite semblent rarement faire appel à cette procédure notamment parce qu'elle est compliquée, longue et éprouvante. En outre, l'aide principale est subordonnée au fait de devoir porter plainte et/ou de se constituer partie civile dans un premier temps. Enfin, les victimes ressortissant de pays tiers qui rentrent dans leur pays ne peuvent pas y faire appel car il faut résider (légalement ou non) en Belgique⁴⁶. On peut toutefois noter deux exemples cités par le CECLR dans son rapport annuel de 2011⁴⁷ dans lesquels une aide a été accordée à des victimes de la traite. Ainsi, une victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ayant subi des coups et blessures réguliers et qui était mineure au moment des faits a reçu une aide principale de 62 000 euros (soit le montant maximum pour une aide principale). Une victime nigériane, contrainte de se prostituer pour rembourser une soi-disant dette et qui était menacée et battue par les auteurs et mise sous pression par des pratiques vaudou, s'est vu octroyer 10 000 euros car elle n'a pu obtenir des auteurs la somme de 27 000 euros qu'ils avaient été condamnés à payer au civil.

185. Il existe également des mécanismes particuliers relatifs à la récupération par le travailleur de la rémunération que lui doit l'employeur, et qui sont applicables dans toute situation d'exploitation économique. En particulier, l'employeur qui occupe en Belgique, dans le cadre d'un contrat de travail, un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier est tenu de lui payer une rémunération équivalente à celle qu'il est tenu de payer à un travailleur occupé légalement. Si le travailleur est étranger, si son adresse et ses données bancaires/postales sont inconnues, l'employeur peut être condamné à verser les montants de la rémunération encore dus à la caisse des dépôts et consignation. Le montant y sera bloqué durant 30 ans de sorte que même si un étranger employé illégalement est par exemple retourné dans son pays, il existe pour lui la possibilité de réclamer le montant bloqué dans cette caisse. Toutefois, comme le soulignent les autorités belges⁴⁸ et le CECLR⁴⁹, en pratique, dans un cas comme celui-ci, la perte de contact avec le travailleur rendra quasi impossible le remboursement de salaire.

186. Selon la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire, les centres d'accueil spécialisés ont pour mission d'offrir une assistance juridique. Il s'agit d'informer et de conseiller la victime sur ses droits mais aussi d'assurer la défense des droits et des intérêts de la victime au cours de la procédure judiciaire concernant les faits de traite, en lui proposant l'assistance d'un avocat. Les centres d'accueil spécialisés travaillent généralement avec des avocats qui sont spécialisés dans la défense de victimes de la traite. La victime pourra ainsi décider en connaissance de cause de se constituer partie civile ou non. Le CECLR et le Groupe de travail traite des êtres humains du Sénat belge ont invité à réfléchir à une désignation plus rapide d'un avocat pour les victimes de la traite qui ont fait une déclaration ou porté plainte⁵⁰.

187. Plusieurs acteurs ont souligné l'importance du recours à des interprètes fiables, et ce dès le stade de la détection des victimes mais aussi pendant toute la procédure pénale à l'encontre des trafiquants et d'autres procédures judiciaires⁵¹. Or, il n'existe pas à ce jour de liste centralisée d'interprètes disponibles et fiables auxquels il pourrait être fait appel pour assister les victimes de la traite.

⁴⁶ Les ressortissants de pays de l'UE bénéficient d'un mécanisme leur permettant de s'adresser à la Commission d'aide par l'intermédiaire des autorités de leur pays.

⁴⁷ CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 62.

⁴⁸ Voir le Rapport du Gouvernement relatif à la lutte contre la traite des êtres humains 2009-2010, p.27.

⁴⁹ CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 57.

⁵⁰ CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 79.

⁵¹ Voir notamment CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 78 et p. 111.

188. Il faut noter que le système d'assistance juridique par le biais des centres d'accueil spécialisés ne s'applique pas aux victimes de la traite qui n'entrent pas dans le statut de protection ou qui quittent la Belgique. Elles entrent dans le cadre plus général de l'assistance juridique et devront donc remplir les critères généraux d'attribution, ce qui peut être difficile.

189. En Belgique, les centres d'accueil spécialisés peuvent se constituer partie civile, en leur nom propre ou au nom de la victime avec son consentement, étant agréés pour ester en justice dans des affaires de traite des êtres humains (voir le paragraphe 212). Le CECLR est également autorisé à le faire. Pour un exemple, un centre d'accueil spécialisé et le CECLR se sont portés partie civile en plus des victimes dans l'affaire du réseau de traite aux fins de prostitution mentionné au paragraphe 181. Chacun a ainsi pu suivre activement la procédure et a reçu un euro symbolique au titre de dommages et intérêts.

190. **Le GRETA considère que les autorités belges devraient adopter des mesures pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite, et en particulier :**

- **assurer aux victimes de la traite qui quittent la Belgique de pouvoir quand même obtenir une indemnisation, y compris par le biais du Fonds d'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence ;**
- **faire en sorte que toutes les victimes de la traite, y compris aux fins d'exploitation économique, aient un accès effectif à ce fonds d'aide ou à un autre système d'indemnisation ;**
- **permettre aux victimes de faire valoir leur droit à une indemnisation, en leur garantissant un accès effectif à l'assistance juridique et à une interprétation fiable.**

191. **En outre, le GRETA invite les autorités belges à introduire un système permettant d'enregistrer les demandes d'indemnisation introduites ainsi que les indemnisations obtenues par les victimes de la traite.**

f. **Rapatriement et retour des victimes**

192. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement visant à éviter la re-victimisation, avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où elles-ci retournent : responsables de l'application des lois, ONG, juristes et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite.

193. La Circulaire sur la coopération multidisciplinaire prévoit que lorsqu'une victime de la traite souhaite retourner dans son pays d'origine, le centre d'accueil spécialisé contacte l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM) ou une organisation non gouvernementale en vue d'organiser son retour volontaire. Lorsque le retour de la victime doit avoir lieu avec l'assistance d'une protection policière, le centre d'accueil spécialisé s'adresse exclusivement au service central traite des êtres humains de la police judiciaire fédérale pour organiser cette protection policière. En outre, si nécessaire, la famille sur place ou des organisations locales sont contactées en vue d'accueillir et d'aider la victime. Lorsque la victime est mineure, le centre d'accueil spécialisé, en concertation avec le tuteur de la victime, contacte l'une ou l'autre des organisations susmentionnées pour organiser le retour volontaire. Lorsque le retour résulte d'un ordre de quitter le territoire parce que les conditions de la procédure ne sont plus remplies, le tuteur doit prendre les mesures requises pour faire reconduire son pupille ou à défaut, faire une demande de séjour à un autre titre que celui de victime de la traite. En outre, en ce qui concerne les mineurs, une enquête doit être effectuée afin de savoir si la famille n'est pas exploitante pour envisager un retour.

194. En pratique, le retour volontaire de personnes qui sont entrées dans le cadre du statut de protection belge et qui décident de ne plus coopérer avec les autorités de poursuite ou qui, pour une raison ou une autre, n'entrent plus dans le cadre de la protection, s'effectue généralement par le biais du programme d'assistance au retour REAB⁵² financé par l'État belge et géré par l'OIM en partenariat avec des acteurs de la société civile. Il existe également un système de retour volontaire assisté géré par Caritas International Belgique. Pour sa part, l'OIM travaille en étroite coopération avec le centre d'accueil spécialisé qui accompagnait cette personne et sur la base des lignes directrices se trouvant dans le manuel *IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking* de 2007. Les victimes de la traite sont considérées comme appartenant à un groupe vulnérable et bénéficient à ce titre d'une assistance adaptée par l'OIM Bruxelles impliquant un soutien supplémentaire et spécifiquement adapté à la situation individuelle du migrant, visant notamment à garantir sa sécurité et à faciliter sa réintégration dans son pays d'origine. Les retours volontaires de personnes identifiées comme victimes de la traite des êtres humains concernent peu d'entre elles, la plupart restant en Belgique. En 2010, 14 victimes de la traite ont bénéficié d'un retour volontaire, 15 en 2011 et 13 en 2012. Les autorités belges ont indiqué que la victime ressortissante d'un État membre de l'UE n'a en principe pas le droit au retour volontaire par le biais de l'OIM, sauf si la personne peut être considérée comme étant en situation vulnérable. Le GRETA note toutefois qu'en pratique ce type de retour organisé n'est mis en œuvre que pour les victimes venant d'États non membres de l'UE.

195. Le GRETA a été informé de situations où des victimes de la traite venant d'États membres de l'UE ont préféré rentrer chez elles mais aussi de cas où des victimes n'ont pas pu coopérer par peur des représailles qu'elles pourraient subir de la part des trafiquants. Ces personnes ne souhaitent donc pas ou ne peuvent pas accéder au titre de séjour accordant un statut de protection tel que prévu en droit belge et ne bénéficient pas non plus du retour assisté mentionné au paragraphe ci-dessus. Dans ces cas, il est essentiel de s'assurer que le retour de ces personnes se fait dans les meilleures conditions et respecte les règles posées par l'article 16 de la Convention en prenant bien en compte la spécificité des personnes vulnérables à la traite et/ou qui risquent d'être victimes à nouveau, en particulier des enfants.

⁵²

REAB : Return and Emigration of Asylum Seekers ex Belgium.

196. Le GRETA exhorte les autorités belges à :

- **s'assurer qu'il existe un dispositif d'assistance au rapatriement adapté pour toutes les victimes de la traite, qu'elles viennent d'États membres de l'UE ou non et quel que soit leur statut au regard du permis de séjour pour victimes de la traite, en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire ; cela suppose une protection contre les représailles et contre la traite répétée ;**
- **procéder à une évaluation des risques de re-victimisation spécifiques aux enfants en accordant une attention particulière aux enfants ressortissants d'États membres de l'UE et qui ont été victimes de la traite, et en prenant systématiquement et dûment en compte l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- **renforcer la coopération avec les pays où retournent les victimes de la traite, afin d'améliorer leur réinsertion et leur réadaptation.**

4. Mise en œuvre par la Belgique des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

197. Selon l'article 18 de la Convention, les Parties sont tenues de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes constitutifs de la traite lorsqu'ils ont été commis intentionnellement. De plus, la Convention impose aux Parties d'envisager de prendre des mesures pour incriminer le fait d'utiliser les services qui font l'objet de l'exploitation, en sachant que la personne concernée est victime de la traite (article 19). Fabriquer des documents de voyage ou d'identité frauduleux, les soustraire, les altérer ou les détruire, ainsi que les procurer ou les fournir, sont des actes auxquels il faut aussi conférer le caractère d'infraction pénale, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite (article 20).

198. Comme indiqué au paragraphe 50, l'article 433quinquies du code pénal érige la traite des êtres humains en infraction pénale. La question de la définition de la traite des êtres humains a déjà été examinée aux paragraphes 51 et suivants et le GRETA se penche ci-après sur d'autres questions du droit pénal matériel.

199. Les circonstances aggravantes pour l'infraction de la traite sont prévues aux articles 433sexies à 433octies du code pénal. Les circonstances aggravantes de l'abus d'autorité, l'abus de la situation de vulnérabilité et de l'usage de manœuvres frauduleuses, de violence, de menace ou d'une forme quelconque de contrainte ont déjà été abordées au paragraphe 52 car elles s'apparentent à l'élément des moyens prévu dans la Convention. On peut noter que, suite à une modification du code pénal en 2011, les circonstances de vulnérabilité pour plusieurs dispositions y compris celle portant sur la traite des êtres humains ont été modifiées pour retenir non plus la « situation particulièrement vulnérable » mais la « situation vulnérable ». En outre, l'âge a été ajouté parmi les circonstances de vulnérabilité.

200. D'autres circonstances aggravantes s'ajoutent pour l'infraction de traite et correspondent à celles requises par l'article 24 de la Convention : le fait que l'infraction a été commise lorsque la vie de la victime a été mise en danger délibérément ou par négligence grave ; le fait de commettre l'infraction envers un mineur ; lorsque l'auteur de l'infraction est un officier ou un fonctionnaire public, un dépositaire ou un agent de la force publique agissant à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et lorsque l'infraction est un acte de participation à l'activité principale ou accessoire d'une organisation criminelle, et ce, que le coupable ait ou non la qualité de dirigeant.

201. En outre, le code pénal belge prévoit les circonstances aggravantes suivantes qui sont : l'infraction commise par une personne qui a autorité sur la victime ; l'infraction provoquant une maladie incurable, une incapacité, une mutilation ou la perte d'un organe ; le fait que l'activité concernée constitue une activité habituelle ; le fait qu'elle constitue un acte de participation à l'activité principale ou accessoire d'une association (autre qu'une organisation criminelle), et ce, que le coupable ait ou non la qualité de dirigeant ; et l'infraction ayant causé la mort de la victime sans intention de la donner.

202. Concernant les sanctions prévues en cas de traite des êtres humains, aux termes de l'article 433quinquies, paragraphe 2, l'infraction de base de traite des êtres humains est punie d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 500 à 50 000 euros. Les articles 433sexies à 433octies prévoient trois degrés supplémentaires de sanctions d'emprisonnement et d'amende en fonction de différents types de circonstances aggravantes s'appliquant à l'infraction de traite⁵³. En outre, en vertu de la loi du 24 juin 2013 portant répression de l'exploitation de la mendicité et de la prostitution, de la traite et du trafic des êtres humains en fonction du nombre de victimes - publiée le 23 juillet 2013 - il est maintenant prévu dans les articles 433quinquies, 433sexies, 433septies et 433octies que « l'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de victimes ».

203. En outre, dans le cas où une des circonstances aggravantes est constatée, en plus des sanctions de privation de liberté et d'amende, l'article 433novies prévoit l'interdiction pour les auteurs de l'infraction d'exercer certains droits civiques (notamment le droit d'exercer certaines fonctions publiques, celui d'être élu ou de voter), et la fermeture temporaire ou définitive, partielle ou totale de l'entreprise dans laquelle l'infraction de traite a été commise. Par ailleurs, le GRETA note que, depuis une loi du 1^{er} juillet 2011, l'article 134quinquies de la Nouvelle loi communale prévoit que, lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits de traite des êtres humains au sens de l'article 433quinquies du code pénal, le bourgmestre peut, après concertation préalable et après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine, cette durée ne pouvant excéder six mois.

⁵³ En résumé, l'article 433sexies prévoit une peine de réclusion de cinq à 10 ans et une amende de 750 à 75 000 euros quand l'infraction de traite a été commise par voie d'abus d'autorité, ou par un officier public dans l'exercice de ses fonctions.

L'article 433septies prévoit une peine de 10 à 15 ans de réclusion et une amende de 1 000 à 100 000 euros : lorsque l'infraction de traite a été commise envers un mineur ; par voie d'abus de vulnérabilité ; en faisant usage de manœuvres frauduleuse, de violence, de menaces ou de contrainte ; lorsqu'elle met la vie de la victime en danger ; lorsqu'elle a causé une maladie incurable, une incapacité permanente, une mutilation ou la perte d'un organe ; lorsque l'activité concernée constitue une activité habituelle ; lorsque l'activité est un acte de participation à l'activité d'une association.

Enfin, l'article 433octies prévoit une peine de réclusion de 15 ans à 20 ans et une amende de 1000 à 150 000 euros quand l'infraction de traite a causé la mort de la victime sans intention de la donner ou lorsqu'elle constitue un acte de participation à l'activité d'une organisation criminelle.

204. Il est également possible de sanctionner l'auteur de la traite par la confiscation des biens. À ce sujet, le code pénal belge prévoit que la confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction est obligatoire pour les auteurs de l'infraction de traite. Aux termes de l'article 433novies et par dérogation au régime général de la confiscation, la confiscation a lieu même lorsque l'auteur de l'infraction de la traite n'est pas propriétaire des choses sur laquelle elle porte, sans préjudice toutefois des droits des tiers sur les biens susceptibles de faire l'objet de la confiscation. Pour ce qui est de la confiscation des revenus patrimoniaux issus de la traite (par exemple, les gains résultant de l'exploitation de la prostitution d'autrui), elle est facultative et le procureur peut demander la confiscation par équivalent quand on ne sait pas lesquels des biens ou revenus proviennent de l'infraction. Comme déjà indiqué au paragraphe 179, le juge peut attribuer les choses ou les sommes confisquées à la victime qui s'est portée partie civile au procès. En revanche, le GRETA a été informé que, depuis un arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 2009, la confiscation d'un immeuble qui aurait servi à commettre l'infraction de traite n'est pas possible du fait de l'absence de disposition légale explicite le prévoyant. Le Plan d'action 2012-2014 prévoit de clarifier ce point de façon à rendre la confiscation de biens immobiliers possible dans le cas de la traite et une proposition de loi en ce sens a été déposée en 2011 par des sénateurs⁵⁴. Le groupe de travail chargé de préparer la transposition de la Directive de l'UE sur la traite a également fait une proposition en ce sens. Au moment de finaliser le présent rapport, un projet de loi sur la confiscation d'immeubles notamment dans le cas de traite était en discussion au Parlement belge. **Le GRETA souhaiterait être tenu informé de l'avancée de ce dossier.**

205. Comme déjà indiqué au paragraphe 110, l'utilisation des services d'une personne en sachant qu'elle est victime de la traite des êtres humains n'est pas incriminée en droit pénal belge. Toutefois, un projet de mécanisme de coresponsabilité civile et pénale prévoyant des sanctions pour les donneurs d'ordre faisant appel à des intermédiaires employant des victimes de la traite est en cours de discussion (voir le paragraphe 110). **Le GRETA invite les autorités belges à envisager la possibilité d'incriminer le fait d'utiliser les services d'une victime en sachant qu'elle est victime de la traite, non seulement en cas d'exploitation économique mais aussi pour les autres formes d'exploitation couvertes par la Convention.**

206. Les autorités belges ont indiqué que le fait de retenir, soustraire, endommager ou détruire les documents de voyage ou d'identité d'une autre personne, intentionnellement et dans le but de permettre la traite n'est pas en lui-même une infraction mais constitue un des indicateurs de l'existence de l'infraction de traite proprement dite. La confiscation ou la destruction de documents peuvent donc être prises en compte par le juge dans l'appréciation de circonstances aggravantes des faits de traite telles que l'abus de la vulnérabilité de la victime⁵⁵. Les autorités ont ajouté que l'article 527 du code pénal incrimine le fait de « méchamment ou frauduleusement détruire d'une manière quelconque des registres, minutes ou actes originaux de l'autorité publique »⁵⁶. Toutefois, à ce jour, en l'absence de jurisprudence sur ce point, il n'est pas clair si des documents de voyage ou d'identité peuvent être assimilés à la notion « d'actes de l'autorité publique ». Les autorités ont également indiqué qu'on pourrait envisager de retenir l'article 559, paragraphe 1^{er}, du code pénal qui punit l'endommagement ou la destruction volontaire de propriété mobilière d'autrui ou, selon le cas, l'article 528 du code pénal qui punit la destruction volontaire de propriété mobilière d'autrui avec violence ou menace. **Le GRETA invite les autorités belges à faire en sorte que le fait de retenir, soustraire, endommager ou détruire les documents de voyage ou d'identité d'une autre personne, intentionnellement et dans le but de permettre la traite puisse être réprimé en tant que tel.**

⁵⁴ Voir CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 40.

⁵⁵ Pour un exemple de jurisprudence où le fait de retenir les documents de séjour de victimes de la traite a été appréhendé sous l'angle de la circonstance aggravante d'abus de vulnérabilité de la victime, voir Tribunal correctionnel de Charleroi, 18 mars 2011, accessible sur le site internet du CECLR.

⁵⁶ Si l'auteur de la destruction est une personne qui exerce une fonction publique, c'est l'article 241 du code pénal qui est d'application et non l'article 527.

207. L'article 433quinquies, paragraphe 3, du code pénal prévoit que la tentative de l'infraction de traite est punie de un an à trois ans et d'une amende de 100 à 10 000 euros. La complicité en matière de traite des êtres humains est régie par les articles 67 et 69 du code pénal d'application général qui prévoient que le complice d'une infraction est puni d'une peine qui est inférieure à celle qu'il encourrait s'il était auteur de cette infraction.

208. L'article 5 du code pénal belge prévoit la responsabilité pénale des personnes morales, y compris pour l'infraction de traite. Les peines prévues sont l'amende, la confiscation, la dissolution, l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité, la fermeture temporaire ou définitive d'un ou plusieurs établissements, et la publication ou la diffusion de la décision. Pour un exemple de condamnation de personnes morales pour faits de traite⁵⁷, on peut citer la décision définitive du tribunal correctionnel de Gand du 5 novembre 2012. Dans ce dossier, une société (chaîne de restaurantes - donneur d'ordre) a eu recours aux services d'une entreprise dans le cadre des activités de nettoyage des toilettes. Cette entreprise ne travaillait qu'avec des employés étrangers qui travaillaient sept jours sur sept de 7 heures à 22 heures pour 45 euros par jour. Dans ce dossier tant l'entreprise employant les travailleurs que le donneur d'ordre, en tant que complice et parce qu'il ne pouvait ignorer les conditions de travail, ont été condamnés à des peines d'amende respectivement de 528 000 euros et de 99 000 euros. Le GRETA se félicite des efforts déployés par les autorités belges pour faire en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions relatives à la traite des êtres humains.

209. Les autorités belges ont indiqué qu'il est possible de prendre en compte les condamnations antérieures dans d'autres États parties à la Convention dans le cadre de l'appréciation de la peine par le biais de la circonstance aggravante de l'article 433septies 6° du code pénal. Cette dernière concerne le caractère habituel de l'activité criminelle et les autorités ont indiqué que, vu son large libellé, elle permet au juge de tenir compte des jugements étrangers pour aggraver la peine. Les dispositions générales du code pénal sur la récidive (les articles 53 à 57) sont actuellement limitées aux condamnations prononcées en Belgique mais devraient s'étendre aux condamnations prononcées dans un autre État membre de l'UE, une fois que les autorités belges auront transposé la Décision-cadre n° 2008/675/JAI du Conseil de l'UE du 24 juillet 2008 relative à la prise en compte des décisions de condamnation entre les États membres de l'Union européenne à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale.

b. Non-sanction des victimes de la traite

210. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

211. Comme indiqué au paragraphe 50, l'article 433quinquies, paragraphe 1, 5° du code pénal interdit la traite des êtres humains afin de faire commettre par une personne un crime ou un délit contre son gré. Dans une telle situation, la personne qui a commis le crime ou le délit contre son gré est donc considérée comme une victime et non comme l'auteur d'une infraction. Par exemple, des juges belges ont appliqué cette disposition en faveur de victimes marocaines de la traite aux fins de trafic de drogue⁵⁸ et de victimes roumaines de traite aux fins de faire commettre des vols à l'étalage⁵⁹.

⁵⁷ Pour un autre exemple, voir la décision du Tribunal correctionnel de Tournai, 4 novembre 2010, accessible sur le site internet du CECLR.

⁵⁸ Tribunal correctionnel de Charleroi, 3 juin 2008, cité dans CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2008, p. 71.

⁵⁹ Tribunal correctionnel de Turnhout, 17 novembre 2012, cité dans Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, OSCE, *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking in consultation with the Alliance against Trafficking in Persons Expert Co-ordination Team*, 2013, p. 25.

212. Dans les autres cas, les autorités belges ont expliqué que c'est le principe de l'opportunité des poursuites qui est applicable. Par exemple, le GRETA a été informé que le parquet peut faire usage de ce principe pour ne pas poursuivre une victime de la traite qui aurait été contrainte à utiliser des faux documents pour permettre son exploitation. On peut noter que dans une affaire concernant des jeunes femmes nigérianes soumises à la traite aux fins d'exploitation sexuelle, le juge a estimé que le fait d'obliger ces personnes à déclarer à l'Office des Étrangers une fausse identité et nationalité, afin de demander l'asile, renforçait leur exploitation⁶⁰.

213. La Circulaire n° COL 1/2007 précise que « même si des personnes exploitées dans le cadre de la traite des êtres humains ne sont pas en règle à l'égard de la législation sociale ou de la législation relative à l'accès, au séjour et à l'établissement sur le territoire, il y a toujours lieu de considérer qu'elles sont avant tout des personnes victimes de formes de criminalité devant être combattues par priorité ». Elle indique également que dans l'organisation des contrôles de police pour réunir des informations sur des faits de traite, « on ne perdra pas de vue que l'objectif est de permettre les poursuites à charge des personnes qui organisent la traite des êtres humains ou en tirent profit. Il y a lieu d'éviter les formes de contrôle qui seraient dirigées à l'encontre des victimes ou des personnes prostituées ou qui présenteraient pour ces personnes des inconvénients disproportionnés eu égard à cet objectif ». Les autorités belges ont indiqué que la question de la non-sanction des victimes de la traite sera réexaminée dans le cadre de la révision future de la Circulaire n° COL 1/2007.

214. Toutefois, comme indiqué aux paragraphes 135 et 136, des victimes de la traite risquent dans certains cas de ne pas être identifiées comme telles et d'être poursuivies pour des actes alors qu'elles les ont commis sous la contrainte des trafiquants, ce qui va à l'encontre de l'article 26 de la Convention.

215. **Le GRETA considère que les autorités belges devraient continuer à prendre toutes les mesures appropriées afin que la possibilité prévue en droit interne de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes soit respectée conformément à l'article 26 de la Convention. À cette fin, les autorités belges devraient notamment sensibiliser et informer tous les acteurs judiciaires sur ce point et ajouter une référence expresse à l'article 26 de la Convention dans la nouvelle version de la Circulaire n° COL 1/2007 qu'il est prévu de réviser prochainement.**

⁶⁰ Cour d'appel de Gand, 31 mai 2007, affaire citée dans CECLR, Rapport traite et trafic des êtres humains 2007, p. 109.

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

216. L'un des objectifs de la Convention est d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite (article 1(1)(b)). Dans ce contexte, les Parties doivent coopérer dans le cadre des investigations ou des procédures pénales (article 32). De plus, la Convention précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes, et que les associations ou ONG qui ont pour objectif de lutter contre la traite ou de protéger les droits humains doivent pouvoir assister et soutenir la victime durant la procédure pénale, dans les conditions prévues par le droit interne et avec le consentement de la victime (article 27).

217. Comme indiqué au paragraphe 28, le Parquet fédéral joue le rôle de coordinateur des poursuites au niveau national et facilite la coopération internationale avec les pays d'origine de la traite des êtres humains. Le GRETA a été informé qu'au cours de la période 2005-2012, la lutte contre la traite des êtres humains n'était pas considérée comme prioritaire par le Parquet fédéral. Toutefois, les autorités belges ont indiqué que le Parquet fédéral a commencé à partir de 2012 à rechercher plus activement des dossiers nationaux ou internationaux de traite des êtres humains pour répondre à la priorité donnée à cette question dans le Plan d'action 2012-2014 et que des membres du parquet fédéral seraient dorénavant chargés de suivre ce dossier plus spécifiquement. **Le GRETA considère que les autorités belges devraient poursuivre leurs efforts visant à faire de la traite des êtres humains une question prioritaire pour le Parquet fédéral compte tenu du rôle important qu'il est amené à jouer dans la coordination nationale et la coopération internationale dans ce domaine.**

218. Comme précisé au paragraphe 25, il existe des magistrats de référence spécialisés dans la traite des êtres humains au sein des parquets et des auditorats du travail. Le ministère public peut engager l'action publique indépendamment de toute plainte de la victime. Il dispose pour cela d'un pouvoir d'appréciation (système d'opportunité des poursuites). Toutefois, en cas d'inertie du ministère public, le code d'instruction criminelle (CIC) donne à la victime la possibilité de mettre en mouvement l'action publique, le cas échéant, par la citation directe devant la juridiction de jugement (article 182 CIC) ou par la constitution de partie civile auprès du juge d'instruction (article 63 CIC). Dans ces deux cas, l'action publique est conduite par le ministère public.

219. Les trois centres d'accueil spécialisés peuvent participer aux procès contre des trafiquants. En effet, depuis l'adoption de la première loi sur la traite des êtres humains en 1995, les associations agréées peuvent ester en justice, en leur nom propre ou au nom des victimes qui leur donnent mandat à cet effet, dans toutes les affaires de traite des êtres humains. Pour être agréées, les associations doivent remplir les conditions suivantes : jouir de la personnalité juridique ; avoir pour objet social la stimulation de la lutte contre la traite des êtres humains, la lutte contre la pornographie infantile ou la protection des droits de l'homme ; et exercer effectivement et habituellement des prestations en rapport avec l'objet social. Les trois centres d'accueil spécialisés étant agréés (voir le paragraphe 148), ils se constituent régulièrement partie civile aux côtés des victimes dans les procédures pénales à l'encontre des auteurs⁶¹. Concernant le CECLR, il dispose également de la possibilité de se constituer partie civile contre les auteurs de la traite et, en 2012, il l'a fait dans 16 dossiers de traite des êtres humains dont 11 dossiers concernaient l'exploitation sexuelle, quatre l'exploitation économique et un dossier, une affaire dans laquelle les victimes ont été contraintes de commettre des vols à l'étalage. Le GRETA se félicite de l'existence de ce mécanisme permettant aux associations et au CECLR de suivre de près les procédures judiciaires. Les centres d'accueil spécialisés peuvent ainsi mieux assister les victimes au cours des procès mais également en dehors de la procédure pénale et le CECLR peut pallier, dans certains cas et dans une certaine mesure, l'absence de victime se portant partie civile.

⁶¹ Voir également le paragraphe 186.

220. On ne dispose de statistiques détaillées sur l'application en termes de condamnations des dispositions pénales relatives à la traite que depuis 2010, la codification des infractions ne permettant pas auparavant de faire la différence entre la traite des êtres humains et d'autres infractions comme le trafic des êtres humains. Encore aujourd'hui des problèmes persistent dans le recueil des données (voir également le paragraphe 89). Par exemple, les poursuites engagées par les auditeurs du travail concernant la traite aux fins d'exploitation économique ne sont pas toutes répertoriées. Si on ne retient que les statistiques pour 2011, les données chiffrées de la police font apparaître qu'au total 343 procès-verbaux ont été dressés pour traite des êtres humains en 2011.

221. Selon la base de données du Collège des Procureurs généraux, 358 ouvertures de dossiers de poursuites ont été répertoriées en 2011, dont 170 dossiers concernaient la traite aux fins d'exploitation sexuelle. 165 dossiers portaient sur la traite aux fins de l'exploitation par le travail (ce chiffre ne comprend toutefois pas les dossiers initiés par les auditeurs du travail). Enfin, 14 dossiers concernaient la traite par contrainte à commettre une infraction, huit la traite aux fins d'exploitation de la mendicité et un aux fins de prélèvement d'organes.

222. Du point de vue des condamnations, les informations les plus récentes provenant des autorités belges concernent l'année 2011. Dans la mesure où les enregistrements des condamnations sont faits manuellement, certaines données manquent encore. Environ 15% des condamnations doivent encore être introduites dans la base de données et on ne sait pas quelle est la part de condamnations pour traite qui peuvent encore être présentes dans ces décisions. Il ressort des dernières extractions que 68 condamnations prononcées pour traite des êtres humains ont été enregistrées dans la base de données des condamnations en 2011. À ce jour, même si l'indication du type d'exploitation concerné est possible, cette information n'est pas toujours renseignée. Toutefois, pour les dossiers où cette information figure, on constate qu'au moins 23 condamnations portaient sur des faits d'exploitation sexuelle et 13 sur des faits d'exploitation économique. En outre, pour ce total de 68 condamnations, une circonstance aggravante a été constatée 116 fois, dont 35 fois pour abus de vulnérabilité, 23 pour activité habituelle, 19 pour participation à l'activité d'une association, 16 pour manœuvres frauduleuses, violence ou contrainte, 12 pour organisation criminelle, sept pour infraction commise envers un mineur, deux pour avoir causé une maladie ou une incapacité, une pour abus d'autorité et une pour infraction commise par un officier ou un fonctionnaire public.

223. La Circulaire n° COL 1/2007 a pour objectif de coordonner et de renforcer l'action des services de police, d'inspection du travail et de poursuites dans le domaine de la traite. En outre, un Protocole de coopération a été conclu en 2001 et prolongé en 2010 entre la Direction générale Contrôle des lois sociales du SPF Emploi et la Direction générale Inspection sociale du SPF Sécurité sociale pour sensibiliser aux faits de la traite des êtres humains et permettre de mieux les détecter. À cette fin, tous les ans, un contrôle ciblé sur la traite des êtres humains dans les secteurs à risque (ex : bars, salons de massage, construction) est mené dans chacun des 27 arrondissements judiciaires. Des concertations entre ces deux institutions, le parquet et l'auditorat du travail et/ou les services de police sont organisées à ce sujet au plan local (région et arrondissement). Le GRETA se félicite de la volonté affichée à bien des égards par les autorités belges de mener des enquêtes proactives et de poursuivre les faits de traite.

224. Outre des techniques de recherches de preuves classiques (par exemple, les perquisitions ou les vérifications de comptes bancaires), des techniques spéciales d'enquête sont disponibles dans le cadre de procédures pénales concernant la traite des êtres humains. En effet, la section III du code d'instruction criminelle prévoit des « méthodes particulières de recherches » qui, sous certaines conditions, peuvent être utilisées par une unité spéciale au sein de la police judiciaire fédérale (officiers BTS). Ces méthodes comprennent l'observation systématique d'une ou plusieurs personnes ou de lieux, l'infiltration (réservée aux infractions commises dans le cadre d'une organisation criminelle au sens de l'article 324bis du code pénal) et le recours aux indicateurs. Les écoutes téléphoniques et les enregistrements de conversations sont possibles dans le cadre de l'infraction de la traite avec circonstances aggravantes.

225. Le GRETA rappelle le caractère crucial des techniques spéciales d'enquêtes au sens de la Recommandation Rec(2005)10 du Comité des Ministres aux États membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme. Le GRETA se félicite donc du recours à de telles techniques dans les procédures pénales portant sur la traite des êtres humains. Il note en outre que ces dernières années, le CECLR a mis l'accent sur la nécessité de mener des enquêtes financières permettant à la fois de détecter la traite des êtres humains dissimulée derrière des constructions juridiques complexes impliquant des entreprises-écran ou le recours à des faux indépendants, et de geler, saisir et confisquer les biens et les revenus des auteurs de traite y compris pour indemniser les victimes⁶². Les autorités belges reprennent cet objectif dans le Plan d'action 2012-2014. À cet égard, la Cellule de traitement des informations financières est un organe chargé d'analyser les transactions financières suspectes qui lui sont dénoncées et de transmettre ces informations aux autorités judiciaires lorsque son analyse révèle l'existence d'indices sérieux de blanchiment de capitaux provenant de certaines formes de criminalité dont la traite des êtres humains⁶³. Cette cellule transmet régulièrement des informations sur des faits de traite possible et qui ont déjà contribué à renforcer l'efficacité des poursuites contre les trafiquants, ce dont le GRETA se félicite.

226. Il y a parfois eu des difficultés dans l'interprétation et l'application du code pénal par les juridictions dans certains dossiers concernant des faits de traite des êtres humains. Il s'agissait principalement de difficultés à faire la part des choses entre l'article 433quinquies, paragraphe 1, 1° qui couvre la traite des êtres humains aux fins de l'exploitation de la prostitution d'autrui et l'article 380 du code pénal (qui vise l'embauche et l'exploitation de la prostitution) et auquel l'ancienne version de l'article 433quinquies, paragraphe 1, 1° faisait référence au titre de finalité d'exploitation. Un juge du fond a ainsi jugé que l'article 433quinquies, paragraphe 1, 1° ne trouvait à s'appliquer que dans le cadre d'une filière et non lorsque la personne qui recrutait exploitait pour elle-même, comportement qui relevait de l'article 380 du code pénal selon ce juge. Toutefois, dans la plupart des cas, d'autres juges ont appliqué ces deux dispositions de façon concurrente à une même personne. Le GRETA a été informé que, pour certains procureurs, cette coexistence de dispositions ne posait pas problème et permettait plutôt de renforcer leur action dans des cas où les deux infractions étaient constatées. Le GRETA note que le même type d'ambiguïté pouvait résulter de la coexistence de l'article 433quinquies, paragraphe 1, 2° qui interdit la traite aux fins d'exploitation de la mendicité et l'article 433ter qui interdit l'exploitation de la mendicité en tant que telle et auquel l'ancienne version de l'article 433quinquies, paragraphe 1, 2° faisait référence au titre de finalité d'exploitation. L'article 433quinquies a été modifié récemment et ne fait plus référence ni à l'article 380 ni à l'article 433ter. Désormais, il interdit la traite « à des fins d'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle » d'une part et « à des fins d'exploitation de la mendicité » d'autre part. **Le GRETA considère que, suite aux modifications récentes apportées à l'article 433quinquies du code pénal sur la traite des êtres humains, les autorités belges devraient s'assurer que les acteurs judiciaires sont formés de façon à être pleinement en mesure de déterminer la ou les dispositions à appliquer dans chaque cas, dans le but de garantir l'efficacité de l'article 433quinquies du code pénal et d'éviter tout risque de confusion avec d'autres infractions (voir également le paragraphe 53).**

⁶² Voir notamment le rapport du CECLR : « Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011 : L'argent qui compte », Bruxelles, octobre 2012.

⁶³ Voir la contribution de Jean-Claude DELEPIERE, Président de la Cellule de Traitement des Informations financières (CTIF), *L'approche financière de la traite des êtres humains*, in CECLR, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 32.

227. S'il existe des inspecteurs de police et des magistrats du parquet spécialisés dans la lutte contre la traite, les juges d'instruction ne sont pas spécialisés et, selon plusieurs acteurs, certains d'entre eux n'accordent pas suffisamment d'attention à la lutte contre la traite des êtres humains⁶⁴: Le CECLR a recommandé un système de spécialisation des juges d'instruction en matière de traite des êtres humains car cela pourrait apporter une plus-value importante à la lutte contre ce phénomène. Le GRETA note également que les juges du siège ne sont pas non plus spécialisés dans la lutte contre la traite ni toujours sensibilisés à la meilleure manière d'approcher le phénomène complexe qu'est la traite des êtres humains. **Le GRETA considère que les autorités belges devraient renforcer la formation à la problématique de la traite des êtres humains des magistrats du siège (d'instruction et de jugement) amenés à juger des affaires de traite de façon à assurer la cohérence de l'application des dispositions pénales y relatives notamment en informant les acteurs concernés sur les modifications apportées récemment à ces dispositions.**

d. Protection des victimes et des témoins

228. En vertu de l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures pour assurer une protection effective et appropriée face aux représailles ou intimidations possibles, notamment pendant et après les enquêtes et les poursuites à l'encontre des auteurs. Cette protection, qui peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.), doit être apportée aux victimes de la traite, aux personnes qui donnent des informations sur la traite ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites, aux témoins qui font une déposition et, si nécessaire, aux membres de la famille des personnes susmentionnées. De plus, l'article 30 de la Convention comporte une disposition qui oblige les Parties à prendre des mesures pour protéger la vie privée des victimes et leur identité, et pour assurer leur sécurité et leur protection contre l'intimidation durant la procédure judiciaire, y compris des mesures de protection spécifiques lorsqu'il s'agit d'enfants.

229. Comme indiqué au paragraphe 144, les victimes de traite des êtres humains bénéficiant du statut de protection spécifique sont hébergées par les centres d'accueil spécialisés dans des maisons d'accueil « discrètes ». Les centres d'accueil sont en contact avec les autorités judiciaires et policières si un problème devait survenir. En outre, il existe des dispositions relatives à l'anonymat des témoins et à la protection des témoins s'appliquant dans le cas de traite des êtres humains. Ainsi, la loi du 8 avril 2002 insère dans le code d'instruction criminelle des dispositions permettant d'assurer l'anonymat partiel ou complet des témoins lors des procédures pénales. En vertu de la loi du 2 août 2002 relative au recueil de déclarations au moyen de médias audiovisuels, l'audition à distance, par vidéoconférence, est possible sous certaines conditions pour les témoins menacés ou les témoins résidant à l'étranger. Il est également possible de prévoir des auditions par vidéoconférence avec altération de l'image pour les témoins protégés. Les autorités belges ont indiqué que, même si ces procédures existent, elles ne sont utilisées que tout à fait exceptionnellement. Généralement dans le cadre du travail effectué par les centres d'accueil, le recours à ces techniques n'est pas spécifiquement nécessaire. Cela peut être lié à certains aspects positifs de la procédure (les victimes ne sont pas obligées de témoigner, elles peuvent aussi être représentées par les associations, etc.) mais aussi aux situations de fait qui rendent l'anonymat difficile à garantir (lorsque la victime est la seule à avoir été exploitée, etc.)

⁶⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2011, p. 110.

230. En outre, la loi du 7 juillet 2002 contenant des règles relatives à la protection des témoins menacés et d'autres dispositions introduit un mécanisme de protection policière des témoins. Ainsi, lorsqu'un témoin est menacé, la Commission de protection des témoins peut offrir des mesures de protection au témoin menacé, aux membres de sa famille et à d'autres parents. Les mesures de protection consistent : à protéger les données du témoin auprès du service d'état civil, prévoir une procédure d'alarme, organiser des patrouilles par les services de police, offrir une protection physique rapprochée et immédiate du témoin ou fournir au témoin une autre résidence pour une durée de 45 jours. Dans des cas tout à fait exceptionnels, la Commission peut également prendre des mesures de protection particulières et notamment offrir au témoin une autre résidence sûre pour une durée supérieure à 45 jours ou changer l'identité du témoin de façon définitive ou, depuis 2011, provisoire. Le Service de la protection des témoins de la police judiciaire fédérale est chargé de la coordination de la protection. Toutefois, depuis que ce mécanisme existe, il n'a été mise en œuvre qu'une seule fois pour une victime de la traite des êtres humains.

231. Concernant plus particulièrement les enfants, le code d'instruction criminelle prévoit que le mineur victime ou témoin de l'infraction de traite a le droit de se faire accompagner par la personne majeure de son choix lors de toute audition effectuée par l'autorité judiciaire, sauf décision contraire motivée prise à l'égard de cette personne par le ministère public ou le juge d'instruction dans l'intérêt du mineur ou de la manifestation de la vérité. Dans certains cas, notamment d'exploitation sexuelle, le procureur ou le juge d'instruction peut par ailleurs décider de procéder à un enregistrement audiovisuel de l'audition du mineur victime dans un local d'audition spécialement aménagé à cet effet. Il est également possible que l'audience se tienne à huis clos dans l'intérêt du mineur sur décision du juge.

232. Comme indiqué au paragraphe 195, les victimes de la traite qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas coopérer avec les autorités judiciaires sont parfois tenues de retourner dans leur pays d'origine. Or, les autorités belges ont fait état des difficultés à assurer la continuité d'une protection lorsque la victime quitte le territoire belge et ont indiqué qu'il n'est pas toujours facile de coopérer avec les forces de l'ordre des pays d'origine sur ce point.

233. Tout en se félicitant de l'existence d'un système de protection des témoins, **le GRETA considère que les autorités belges devraient:**

- **faire plein usage des mesures procédurales existantes visant à protéger les victimes et les témoins au sens de la Convention de façon à éviter qu'elles ne fassent l'objet d'intimidations et de représailles pendant et après l'ensemble de la procédure pénale, en accordant une attention particulière aux enfants ;**
- **s'assurer que les victimes sont dûment informées des mesures de protection existantes et que les outils de coopération internationale sont renforcés et mis en œuvre effectivement lorsque les personnes en danger résident à l'étranger.**

5. Conclusions

234. Le GRETA constate avec satisfaction que les autorités belges ont mis en place un cadre juridique et créé des structures spécialisées en vue de combattre la traite des êtres humains et d'assister les victimes de la traite. La politique belge de lutte contre la traite a été progressivement renforcée et complétée notamment par le biais des deux plans d'action nationaux contre la traite. Les autorités belges ont mis l'accent sur la spécialisation et la formation des professionnels concernés et sur la participation d'ONG à l'assistance aux victimes. En outre, le GRETA se félicite des évaluations régulièrement menées par les autorités et de l'évaluation annuelle par une autorité indépendante qui ont débouché sur des améliorations aux mécanismes mis en place.

235. Cependant, le GRETA constate que la Belgique fait face à une évolution dans le profil des victimes de la traite et doit adapter l'assistance originellement prévue pour des victimes étrangères en situation irrégulière à des victimes qui peuvent être de nationalité belge ou des ressortissants de l'UE. En outre, il reste encore à prendre des mesures politiques, législatives ou pratiques, afin de satisfaire aux exigences de l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime que sous-tend la Convention, notamment dans les domaines de la prévention de la traite, de l'identification, de l'assistance et des rapatriement des victimes.

236. Le GRETA attire l'attention sur la nécessité d'adapter les politiques anti-traite actuelles, en vue de tenir compte de la vulnérabilité particulière des enfants à la traite. Il faudrait prendre des mesures supplémentaires pour développer les actions de prévention s'adressant aux groupes vulnérables à la traite présents en Belgique. Les autorités belges doivent également sensibiliser le grand public et former les professionnels de terrain à la problématique de la traite pour éviter les attitudes négatives envers les victimes de la traite et les risques de confusion entre victimes de la traite et délinquants ou migrants en situation irrégulière. Il convient également de décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite.

237. Par ailleurs, il incombe aux autorités belges de faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment détectées et orientées en vue de leur identification en tant que victimes de la traite, et puissent ainsi bénéficier de l'assistance et de la protection prévues par la Convention et la législation belge. Il convient encore d'améliorer les mécanismes mis en place pour garantir un accès effectif à certaines mesures telles que la possibilité pour la victime d'être accompagnée par un centre d'accueil spécialisé pour victimes de la traite dès sa détection et de bénéficier effectivement d'un délai de rétablissement et de réflexion.

238. Le GRETA se félicite des efforts déployés par les autorités belges dans le domaine des poursuites des trafiquants. Il convient de continuer les efforts dans le domaine de la formation des magistrats du siège et de la protection des victimes et des témoins, de façon à renforcer l'efficacité de ces poursuites.

239. Le GRETA invite les autorités belges à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Il espère poursuivre sa bonne coopération avec elles en vue d'atteindre les objectifs de la Convention.

Annexe I: Liste des propositions du GRETA

Approche globale et coordination

1. Le GRETA considère que les autorités belges devraient continuer à informer et sensibiliser le grand public et les services non spécialisés dans la lutte contre la traite et pouvant entrer en contact avec des victimes de la traite sur la portée de la définition de la traite des êtres humains et notamment la différence et les liens entre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants.

2. En vue de garantir le caractère global et cohérent de la lutte contre la traite, le GRETA considère que les autorités belges devraient :

- s'assurer que la nouvelle instance prenant le relai du CECLR en ce qui concerne la lutte contre la traite des êtres humains, dispose d'un statut autonome ainsi que du mandat et des ressources humaines et financières nécessaires pour continuer à mener à bien le rôle de stimulation et d'évaluation de la politique de lutte contre la traite au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention anti-traite, ainsi que de coordination de l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains ;
- renforcer la coordination verticale et horizontale entre les différentes autorités intervenant dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, y compris celles chargées de l'assistance et de la protection des victimes de la traite, et notamment concernant les enfants ;
- accorder davantage d'attention à la question de la traite des enfants.

Formation des professionnels concernés

3. Le GRETA considère que les autorités belges devraient poursuivre et renforcer ces efforts notamment concernant la formation initiale des policiers non spécialistes de la traite, y compris ceux susceptibles de recevoir des plaintes, en tenant compte de la rotation du personnel dans les administrations. Les programmes de formation qui seront élaborés devraient être conçus de façon à améliorer les connaissances et les capacités de ces professionnels en leur donnant la possibilité d'identifier les victimes de la traite, de les assister et de les protéger, de faciliter l'obtention d'une indemnisation pour ces victimes et de faire en sorte que les trafiquants soient condamnés.

Collecte de données et recherche

4. Le GRETA considère que les autorités belges devraient, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques de lutte contre la traite, concevoir et rendre opérationnel un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées (par sexe, âge, type d'exploitation, pays d'origine et/ou destination, etc.). La mise en place de ce système devrait s'accompagner de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel.

5. Le GRETA invite les autorités belges à mener et soutenir des travaux de recherche sur les questions liées à la traite, l'objectif étant que les résultats de ces recherches aident les pouvoirs publics à concevoir les futures mesures de lutte contre la traite. Parmi les domaines pour lesquels une recherche plus approfondie est nécessaire figurent la situation des enfants européens et notamment d'origine rom victimes de la traite, la traite aux fins de mendicité forcée, et la traite interne en Belgique.

Coopération internationale

6. Le GRETA encourage les autorités belges à continuer de développer la coopération internationale en matière pénale et les actions menées pour prévenir la traite et assister les victimes dans les pays d'origine.

Mesures de sensibilisation

7. Le GRETA considère que les autorités belges devraient sensibiliser davantage le grand public aux différents types de traite et de victimes. Pour ce faire, les autorités devraient organiser des campagnes générales et des initiatives ciblées d'information et de sensibilisation, en y associant la société civile et en s'appuyant sur les résultats de recherches et des évaluations d'impact.

Mesures pour décourager la demande

8. Le GRETA exhorte les autorités belges à intensifier les efforts destinés à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins de l'exploitation économique, y compris de travail domestique, ou d'exploitation sexuelle.

Initiatives sociales, économiques et autres en faveur des personnes vulnérables à la traite

9. Le GRETA se félicite des initiatives soutenues par la Belgique en faveur des groupes vulnérables dans les pays d'origine et encourage les autorités à poursuivre ces initiatives.

10. Le GRETA exhorte les autorités belges à prendre des initiatives sociales, économiques et autres à l'intention des groupes vulnérables à différents types de traite, tels que les mineurs étrangers en séjour irrégulier, accompagnés de leur famille ou non.

Mesures aux frontières pour prévenir la traite et mesures concernant les migrations légales

11. Le GRETA considère que les autorités belges devraient renforcer les capacités du personnel chargé de contrôler les frontières, les ports et les autoroutes (notamment la douane et les services de contrôle de l'immigration) pour leur donner les moyens de détecter et d'orienter les victimes de la traite.

12. En outre, le GRETA encourage les autorités belges à continuer de veiller à ce que l'ensemble des informations sur les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire belge soient disponibles en plusieurs langues de façon à permettre à leurs destinataires de les comprendre.

Identification des victimes de la traite des êtres humains

13. Le GRETA considère que les autorités belges devraient :

- renforcer la détection et l'identification des victimes de la traite en s'assurant que les outils mis en place sont pleinement connus de tous les acteurs de première ligne et sont correctement mis en œuvre par tous les intervenants ;
- développer la formation initiale et continue à la détection et à l'identification des victimes à destination de la police, des services d'inspection du travail, des magistrats du ministère public et du siège de façon à éviter que des confusions soient faites entre victimes de la traite, notamment issues de groupes vulnérables, et délinquants ou migrants irréguliers ;
- développer la formation à la détection et à l'identification des victimes à destination de tous les acteurs de première ligne tels que le personnel des services d'immigration, le personnel médical, les travailleurs sociaux, les Centres publics d'action sociale, les acteurs de la protection de l'enfance et notamment les tuteurs des mineurs étrangers non accompagnés, et le personnel des centres fermés et des centres pour demandeurs d'asile.

14. Le GRETA exhorte les autorités belges à renforcer la détection et l'identification des enfants victimes de la traite notamment aux fins de mendicité et de commettre des délits ou des crimes et, pour ce faire, à adapter les outils existants ou à mettre en place des mécanismes et une procédure adaptés à leur situation particulière.

15. En outre, le GRETA considère que les autorités belges devraient accorder une attention accrue à la détection et à l'orientation des victimes de la traite qui sont des citoyens de l'UE, ou qui sont des étrangers provenant d'États tiers et se trouvant en situation régulière sur le territoire belge, ainsi que des victimes de la traite de nationalité belge, notamment en sensibilisant les acteurs de première ligne entrant en contact avec elles à la problématique de la traite et en faisant savoir à ces acteurs comment procéder et vers qui orienter la victime en cas de suspicion de traite.

Assistance aux victimes

16. Le GRETA exhorte les autorités belges à :

- s'assurer que l'assistance offerte aux victimes de la traite est adaptée à leurs besoins notamment lorsque ces victimes nécessitent une prise en charge urgente. Dans la mesure où cette assistance est déléguée à des ONG, jouant alors le rôle de prestataires de services, l'État est dans l'obligation d'allouer les fonds nécessaires et de garantir la qualité des services fournis par les ONG ;
- continuer de former et d'informer les acteurs du terrain sur l'assistance disponible aux victimes de la traite des êtres humains de façon à ce que, dès la détection d'une victime éventuelle, ils l'orientent vers les services compétents ; et dans ce cadre, à continuer à informer les acteurs de l'existence et du contenu de la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire en termes d'assistance ;
- revoir le système actuel d'assistance de façon à l'adapter là où c'est nécessaire aux besoins spécifiques de chaque victime en apportant une attention particulière à la situation des enfants victimes, des victimes ressortissant d'États membres de l'UE et de celles de nationalité belge.

Délai de rétablissement et de réflexion

17. Le GRETA exhorte les autorités belges à veiller à ce que les victimes et les victimes éventuelles de la traite soient systématiquement informées de la possibilité de disposer d'un délai de rétablissement et de réflexion et se voient effectivement accorder un tel délai.

18. En outre, le GRETA considère que les autorités belges devraient revoir la forme actuelle du délai de réflexion accordé aux victimes adultes de la traite consistant en un ordre de quitter le territoire avant une certaine date pour la transformer en un titre de séjour temporaire.

Permis de séjour

19. Le GRETA considère que les autorités belges devraient faire en sorte que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de la possibilité d'obtenir un permis de séjour temporaire en Belgique, en particulier quand elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

20. Par ailleurs, le GRETA considère que les autorités belges devraient prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer qu'un enfant victime de la traite peut bénéficier d'un titre de séjour sur la base de son intérêt supérieur et non sur celle de sa volonté ou capacité de coopérer avec les instances judiciaires.

Indemnisation et recours

21. Le GRETA considère que les autorités belges devraient adopter des mesures pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite, et en particulier :

- assurer aux victimes de la traite qui quittent la Belgique de pouvoir quand même obtenir une indemnisation, y compris par le biais du Fonds d'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence ;
- faire en sorte que toutes les victimes de la traite, y compris aux fins d'exploitation économique, aient un accès effectif à ce fonds d'aide ou à un autre système d'indemnisation ;
- permettre aux victimes de faire valoir leur droit à une indemnisation, en leur garantissant un accès effectif à l'assistance juridique et à une interprétation fiable.

22. En outre, le GRETA invite les autorités belges à introduire un système permettant d'enregistrer les demandes d'indemnisation introduites ainsi que les indemnisations obtenues par les victimes de la traite.

Rapatriement et retour des victimes

23. Le GRETA exhorte les autorités belges à :

- s'assurer qu'il existe un dispositif d'assistance au rapatriement adapté pour toutes les victimes de la traite, qu'elles viennent d'États membres de l'UE ou non et quel que soit leur statut au regard du permis de séjour pour victimes de la traite, en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire ; cela suppose une protection contre les représailles et contre la traite répétée ;
- procéder à une évaluation des risques de re-victimisation spécifiques aux enfants en accordant une attention particulière aux enfants ressortissants d'États membres de l'UE et qui ont été victimes de la traite, et en prenant systématiquement et dûment en compte l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- renforcer la coopération avec les pays où retournent les victimes de la traite, afin d'améliorer leur réinsertion et leur réadaptation.

Droit pénal matériel

24. Le GRETA invite les autorités belges à envisager la possibilité d'incriminer le fait d'utiliser les services d'une victime en sachant qu'elle est victime de la traite, non seulement en cas d'exploitation économique mais aussi pour les autres formes d'exploitation couvertes par la Convention.

25. Le GRETA invite les autorités belges à faire en sorte que le fait de retenir, soustraire, endommager ou détruire les documents de voyage ou d'identité d'une autre personne, intentionnellement et dans le but de permettre la traite puisse être réprimé en tant que tel.

Non-sanction des victimes de la traite

26. Le GRETA considère que les autorités belges devraient continuer à prendre toutes les mesures appropriées afin que la possibilité prévue en droit interne de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes soit respectée conformément à l'article 26 de la Convention. À cette fin, les autorités belges devraient notamment sensibiliser et informer tous les acteurs judiciaires sur ce point et ajouter une référence expresse à l'article 26 de la Convention dans la nouvelle version de la Circulaire n° COL 1/2007 qu'il est prévu de réviser prochainement.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

27. Le GRETA considère que les autorités belges devraient poursuivre leurs efforts visant à faire de la traite des êtres humains une question prioritaire pour le Parquet fédéral compte tenu du rôle important qu'il est amené à jouer dans la coordination nationale et la coopération internationale dans ce domaine.

28. Le GRETA considère que, suite aux modifications récentes apportées à l'article 433quinquies du code pénal sur la traite des êtres humains, les autorités belges devraient s'assurer que les acteurs judiciaires sont formés de façon à être pleinement en mesure de déterminer la ou les dispositions à appliquer dans chaque cas, dans le but de garantir l'efficacité de l'article 433quinquies du code pénal et d'éviter tout risque de confusion avec d'autres infractions

29. Le GRETA considère que les autorités belges devraient renforcer la formation à la problématique de la traite des êtres humains des magistrats du siège (d'instruction et de jugement) amenés à juger des affaires de traite de façon à assurer la cohérence de l'application des dispositions pénales y relatives notamment en informant les acteurs concernés sur les modifications apportées récemment à ces dispositions.

Protection des victimes et des témoins

30. Le GRETA considère que les autorités belges devraient:

- faire plein usage des mesures procédurales existantes visant à protéger les victimes et les témoins au sens de la Convention de façon à éviter qu'elles ne fassent l'objet d'intimidations et de représailles pendant et après l'ensemble de la procédure pénale, en accordant une attention particulière aux enfants ;
- s'assurer que les victimes sont dûment informées des mesures de protection existantes et que les outils de coopération internationale sont renforcés et mis en œuvre effectivement lorsque les personnes en danger résident à l'étranger.

Annexe II : Liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration
- Service public fédéral (SPF) Justice :
 - Service de la Politique criminelle
 - Direction générale de la Législation, Libertés et Droits fondamentaux
- SPF Intérieur :
 - Service central « traite des êtres humains », police fédérale
 - Service « criminalité organisée », police judiciaire fédérale
 - Office des Étrangers
- Parquet fédéral, Collège des Procureurs généraux, ministère public d'Anvers, Bruxelles, Liège et Verviers
- SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement
- Direction générale du Contrôle des Lois sociales, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale
- Direction de l'Inspection sociale, SPF Sécurité sociale
- Fedasil (Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile)
- Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme
- Groupe de travail « traite des êtres humains » du Sénat
- Autorités de la Région flamande
- Commissariat aux droits de l'enfant de la Communauté flamande
- Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française
- Tribunal de première instance et Cour d'appel de Liège
- Police locale et fédérale de Liège et Police fédérale d'Anvers
- Maison du Social de la Province de Liège
- Inspection sociale et Contrôle social de Liège
- Centres publics d'action sociale (CPAS) d'Anvers et de Liège
- Groupe de travail « traite des êtres humains » de la Province de Liège

Organisations intergouvernementales

- Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (HCR) Bruxelles
- Organisation Internationale pour les Migrations (OIM Bruxelles)

Organisations non gouvernementales

- ECPAT Belgique
- Esperanto asbl
- Fondation pour Enfants Disparus et Sexuellement Exploités Child Focus
- Fondation Samilia
- Kinderrechtcoalitie Vlaanderen
- Minor-Ndako vzw
- PAG-ASA asbl/vzw
- Payoke vzw
- Plate-forme Mineurs en exil
- Sūrya asbl

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation en Belgique

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités belges sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités belges le 23 juillet 2013 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités belges, reçus le 10 septembre 2013 se trouvent ci-après.

Réponse du Royaume de Belgique à l'égard du rapport du GRETA

La Belgique a bien accusé réception du rapport final préparé par le groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains.

Le dialogue qui s'est tenu entre les autorités belges ainsi que les autres partenaires institutionnels ou de la société civile avec les membres du GRETA a été constructif et apprécié. Il est dès lors heureux que ce processus, entamé au début de l'année 2012, voie son aboutissement par la publication du présent document.

La Belgique tient par ailleurs à remercier, toutes les personnes qui ont contribué à la rédaction de ce rapport très complet.

Il peut d'ores et déjà être affirmé que les recommandations feront l'objet d'un examen attentif, notamment au niveau de la Cellule Interdépartementale de Coordination de la Lutte contre la traite des êtres humains et de son Bureau.

Un certain nombre de recommandations formulées s'inscrivent dans la continuité de problèmes qui ont été identifiés dans le cadre du plan d'action 2012 – 2014 et sont donc naturellement appelées à être rencontrés.

D'autres recommandations sont nouvelles et s'inscrivent dans une perspective à moyen terme. Il va de soi qu'elles feront l'objet de discussions et d'une planification dans le cadre de la préparation de nouvelles initiatives.

Bien entendu, les autorités belges se tiennent à la disposition du GRETA dans le cadre d'échanges d'informations et évaluations futures.

Compte tenu du fait qu'au terme de la remise du rapport final les autorités belges disposent encore de la possibilité d'émettre un commentaire, le Groupe d'experts voudra bien trouver ci-dessous quelques observations.

1. Observations générales

La Belgique estime que le GRETA devrait être plus clair dans la manière dont il établit que les dispositions de la Convention sont ou non respectées. En général, les dispositions de la Convention sont légalement rencontrées en Belgique et le GRETA exprime souvent des recommandations qui en réalité touchent davantage à des éléments liés à l'amélioration de l'exécution des dispositions. Ceci pourrait apparaître plus clairement dans la manière dont les rapports sont élaborés. Il n'est ainsi pas toujours très clair de savoir si le GRETA s'exprime par rapport à des éléments qui découlent d'une obligation de transposition de la convention ou s'il s'agit davantage d'une recommandation à portée plus large. Plus de clarté proviendrait d'une structure établissant que les dispositions a minima de la Convention sont ou non rencontrées tandis que les suggestions d'amélioration figureraient dans une rubrique séparée.

2. Observations particulières

Résumé général. (P. 8) : Dans le second paragraphe du résumé général, il eut été souhaitable de mentionner le Département de la Justice dans l'énumération des institutions sachant que ce même département est en charge de la coordination de la lutte contre la traite des êtres humains et du suivi législatif, notamment en matière d'incrimination.

12. *Toutefois, les chiffres susmentionnés ne concernent que les cas de traite qui ont été repérés par les autorités et les victimes qui ont été identifiées en tant que telles. Ils ne reflètent pas pleinement la situation de la traite des êtres humains en Belgique, notamment en raison de son caractère fluctuant et souterrain. Le GRETA aborde plus loin les cas où il y a des raisons de croire que certaines formes de traite ou certaines catégories de victimes restent insuffisamment détectées (voir notamment les paragraphes 134 à 137).*

Le paragraphe 12 évoque la question du « chiffre noir » de la criminalité, problématique bien connue des études criminologiques. En soi l'observation faite dans ce paragraphe est un constat généralisable qui n'est pas propre à la situation de la Belgique. Il est un fait bien connu que l'on ne peut disposer d'une connaissance exhaustive de la criminalité, quel que soit le crime examiné. Par contre, il va de soi que des efforts peuvent toujours être faits pour augmenter la capacité à identifier les victimes, ce que les autorités font en développant diverses initiatives telles que, par exemple, la brochure pour les milieux hospitaliers ou les fiches d'information destinées aux assistants sociaux des centres pour demandeurs d'asile.

53. *Le GRETA note que les moyens ne sont pas un élément constitutif de la définition de la traite en droit belge mais sont considérés comme circonstances aggravantes. Tout en reconnaissant que cela est susceptible de faciliter les poursuites contre les trafiquants quant aux éléments de preuve à apporter, le GRETA souligne que les autorités belges devraient garder à l'examen si cela peut entraîner des confusions avec d'autres infractions pénales ou d'éventuelles difficultés, d'une part, dans le cadre de l'entraide judiciaire en matière de lutte contre la traite avec des pays qui ont incorporé les moyens dans leur propre définition de la traite et, d'autre part, quant à l'interprétation de l'article 4(b) sur le consentement de la victime.*

Il a été indiqué au GRETA que le choix d'une définition à caractère « large » a longuement été discuté en 2005. L'idée centrale de la définition est de se focaliser sur le concept d'exploitation. A l'époque tous les acteurs étaient bien conscients qu'il pouvait exister un certain risque dans le choix de cette option. Cependant, les autorités sont restées attentives à l'utilisation de l'incrimination et à ce jour il n'y a pas eu de signe qui aurait démontré une utilisation abusive de la définition. Les différentes évaluations n'ont jusqu'ici pas mis en évidence de problème particulier. En tout état de cause, en principe, obtenir une condamnation pour une situation de traite des êtres humains se fera généralement avec l'établissement d'au moins une des circonstances aggravantes considérées comme moyens de la traite dans les définitions internationales.

Concernant l'entraide pénale, la Belgique a toujours utilisé avec succès les instruments internationaux, bilatéraux et multilatéraux sur l'extradition (depuis ou vers des pays membres ou non membres de l'Union européenne), ainsi que la législation relative au mandat d'arrêt européen (qui n'exige pas la double incrimination pour les infractions de traite commises au sein de l'Union européenne). Elle n'a jamais rencontré de difficulté pouvant découler d'une divergence d'incriminations. Il peut être souligné que, de l'avis du Service d'Entraide pénale du SPF Justice, la question d'une entrave possible à l'entraide est davantage théorique que pratique. L'infraction de traite est en outre souvent perpétrée au moyen d'autres infractions (exploitation de la prostitution, coups et blessures, faux en écritures, trafic de migrants...) qui, le cas échéant, pourraient à elles seules justifier une demande d'entraide.

Les autorités belges resteront cependant attentives aux éventuelles difficultés qui pourraient se poser au niveau de l'application de l'infraction.

64 et 108. *Le GRETA considère que les autorités belges devraient sensibiliser davantage le grand public aux différents types de traite et de victimes. Pour ce faire, les autorités devraient organiser des campagnes générales et des initiatives ciblées d'information et de sensibilisation, en y associant la société civile et en s'appuyant sur les résultats de recherches et des évaluations d'impact.*

La Belgique continuera à développer des outils d'informations et de sensibilisations. Il est vrai que les deux premiers plans d'actions ont surtout insistés sur la mise en œuvre d'actions ciblées plutôt que des campagnes de sensibilisation générale. Le Bureau de la Cellule Interdépartementale de coordination de la lutte contre la TEH porte vraiment une attention particulière aux initiatives qui peuvent être prises mais constate aussi que, de façon générale, il manque de réelles études d'impact quant à la portée des campagnes globales. Or, il faut être attentif à différentes questions. Une campagne trop générale peut avoir pour effet le signalement d'un très grand nombre de situations qui ne relèvent en fait absolument pas de la TEH et peuvent alors avoir pour effet une perte d'efficacité quant au temps et aux moyens consacrés aux victimes effectives de TEH. C'est pourquoi, il semble important qu'un outil de sensibilisation soit suffisamment détaillé que pour donner une connaissance adéquate du phénomène. Or certains messages trop simplifiés ne répondent pas à cette exigence. Il est gardé à l'esprit, dans les initiatives développées, les critères d'efficacité et d'effectivité et c'est dans ce cadre, semble-t-il, que devrait être organisée une initiative plus générale.

73. La politique belge de lutte contre la traite des êtres humains fait l'objet d'évaluations régulières, ce dont le GRETA se félicite. En particulier, en application de la législation anti-traite, le gouvernement est tenu de faire rapport tous les deux ans au Parlement sur l'application de cette législation et sur la lutte contre la traite des êtres humains en général. Ce rapport bisannuel est préparé par le Service de politique criminelle du SPF Justice. Le dernier rapport publié est le Rapport du Gouvernement relatif à la lutte contre la traite des êtres humains 2009-2010.

Il y a également lieu de mentionner que le Bureau de la Cellule Interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite des êtres humains réalise certaines évaluations spécifiques qui supposent un travail entre différents départements. Le Bureau a ainsi évalué en 2010 et 2011 l'application de la circulaire 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 (évaluation citée par ailleurs en 151).

77. S'assurer que la nouvelle instance prenant le relai du CECLR en ce qui concerne la lutte contre la traite des êtres humains, dispose d'un statut autonome ainsi que du mandat et des ressources humaines et financières nécessaires pour continuer à mener à bien le rôle de stimulation et d'évaluation de la politique de lutte contre la traite au sens de l'article 29, paragraphe 4, de la Convention anti-traite, ainsi que de coordination de l'assistance aux victimes contre la traite des êtres humains.

Il a été indiqué dans chaque réponse adressée au GRETA que les compétences fédérales du CECLR en matière de TEH restaient inchangées dans le cadre de la réforme envisagée. En outre, le projet de loi adaptant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme en vue de le transformer en un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains a été adopté à la Chambre et au Sénat, respectivement le 17 et le 18 juillet 2013 sans effectivement changer les missions existant en matière de TEH. L'entrée en vigueur de cette loi ne se fera qu'après le vote de l'autre volet de la réforme, à savoir l'interfédéralisation des autres compétences du CECLR. En l'occurrence, comme déjà dit en matière de TEH que ce soit dans l'une ou l'autre situation, il n'est pas touché aux compétences existantes.

101. Chaque année en Belgique diverses manifestations sont organisées pour célébrer la Journée européenne anti-traite (18 octobre). Par exemple, un point presse a eu lieu en 2009 sous l'égide du Collège des Procureurs généraux pour conférer une large publicité aux enquêtes, poursuites et sanctions dans des dossiers de traite et permettant d'attirer l'attention sur les actions entreprises au niveau judiciaire pour lutter contre ce phénomène. Pour un autre exemple, un colloque a été organisé par la Fondation Samilia en coopération avec les autorités belges en 2010 sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation économique. Le court-métrage « 10 minutes » décrivant le sort d'une jeune femme bulgare forcée à se prostituer en Belgique a été présenté par le CECLR, les trois centres d'accueils spécialisés et la Fondation Samilia à l'occasion de la Journée européenne anti-traite 2008.

Dans le cadre des actions menées à l'occasion de l'Anti-trafficking day, il y a également lieu de mentionner la conférence du 18 et 19 octobre 2010, « *Towards a multidisciplinary approach to prevention of trafficking in human beings, prosecution of traffickers and protection of victims?* » organisée par la présidence Belge de l'Union-Européenne et préparée par le Bureau de la Cellule Interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite en collaboration avec le CEIPA (Centre for European and International Policy Action) et avec l'aide logistique de la Commission Européenne.

103. *Une brochure visant à sensibiliser et conseiller le personnel hospitalier au problème de la traite (« Traite des êtres humains, que faire ? Conseils pour le personnel hospitalier »), préparée par le bureau de la cellule de coordination interdépartementale a été diffusée dans tous les hôpitaux de Belgique. Des affiches correspondantes ont également été placardées dans des hôpitaux. Le GRETA se félicite de cette bonne pratique à l'attention du personnel hospitalier car il estime important de sensibiliser ces acteurs qui sont susceptibles de jouer un rôle important dans la détection des victimes de la traite.*

Il y aurait également lieu de mentionner le flyer « visa de travail » mis à la disposition, sous la responsabilité du SPF Affaires étrangères, de certaines ambassades belges. Le Flyer « visa de travail » peut être glissé dans le passeport lors de la demande de visa de travail. Il renseigne le demandeur sur ce qu'est la traite des êtres humains et comment réagir soit préventivement soit une fois sur le sol belge (quelles institutions contacter, ...).

134. *Toutefois, des lacunes persistent dans l'identification des victimes. Le GRETA est préoccupé par les difficultés constatées en termes d'identification des enfants victimes de la traite. Un des problèmes est lié à la crise de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique qu'ils proviennent d'États membres de l'Union européenne ou non. Par manque de place dans les structures dédiées, ces derniers se retrouvent dans des lieux d'hébergement inappropriés, voire dans la rue, où ils courent le danger de tomber aux mains des trafiquants mais aussi où la détection de la traite est rendue très difficile. Ainsi, le Comité des droits de l'enfant a été vivement préoccupé de constater que les enfants victimes de la traite n'étaient pas hébergés ou protégés comme ils le devraient et pouvaient, de ce fait, disparaître des centres d'accueil et/ou se retrouver dans la rue. Il est particulièrement inquiétant de noter des cas de disparitions de mineurs non accompagnés des centres d'hébergement. Plusieurs sources ont souligné la particulière vulnérabilité de ces mineurs qui risquent d'être à nouveau victimes de la traite ou de le devenir en raison du manque de suivi approprié. Le GRETA estime que les acteurs de la protection de l'enfance (notamment les tuteurs, le service de tutelle, les centres d'observation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés, les centres d'accueil pour mineurs étrangers non accompagnés non spécialisés dans les victimes de la traite) devraient être davantage formés à la détection et à l'orientation des enfants victimes. Les autorités belges ont indiqué qu'elles sont en train d'évaluer la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire en matière de détection et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés qui sont ou risquent d'être victimes de la traite. Cette évaluation devrait être finalisée en juillet 2013. Comme indiqué au paragraphe 85, une formation sur la problématique de la traite est prévue pour le personnel de plusieurs centres d'accueil pour mineurs étrangers non accompagnés.*

Si, effectivement, le processus d'identification des mineurs doit encore être amélioré certains éléments du paragraphe peuvent aussi être nuancés.

Premièrement, tous les jeunes qui ont été hébergés en dehors des structures d'accueil durant la principale « crise de l'accueil » que la Belgique a connue n'étaient pas spécifiquement des mineurs. Deuxièmement, tous les mineurs non accompagnés ne sont pas victimes de traite. Un hébergement spécifique existe pour les mineurs victimes de TEH identifiés comme cela est mentionné dans le rapport du GRETA (n° 143). En outre la référence aux observations du Comité des droits de l'enfant se base sur un document de 2010, lui-même élaboré sur la base d'une situation antérieure à cette même année.

Par contre, il est clair que la sensibilisation du personnel d'un certain nombre de services d'accueil non spécialisés en matière de TEH doit être poursuivie et améliorée. Le Gouvernement Belge a déjà fait état du fait qu'une première formation avait eu lieu dans un centre d'observation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés. Ces formations vont se poursuivre en 2013 et 2014 sous l'impulsion de FEDASIL et de l'Office des étrangers (la première formation est prévue le 19 septembre 2013). Par ailleurs, une fiche synthétique ciblant la question des mineurs victimes de TEH a été finalisée au sein du Bureau de la Cellule Interdépartementale et sera distribuée au cours de ces formations. Cette fiche reprend les éléments de base sur les formes de la TEH, des indicateurs et les coordonnées des centres d'accueil. L'évaluation du volet "mineurs" de la circulaire multidisciplinaire est pour sa part terminée mais doit maintenant être soumise et discutée dans les instances de coordination.

137 - 140. Enfin, l'identification de victimes belges de la traite ne bénéficie pas de suffisamment d'attention en Belgique car le système de protection des victimes est axé sur les victimes étrangères et notamment celles en situation irrégulière. Or, le CECLR attire régulièrement l'attention sur l'existence possible de victimes belges de traite notamment aux fins d'exploitation sexuelle, et en particulier celles qui sont rendues vulnérables par la dépendance à la drogue ou qui sont recrutées par des « loverboys », autrement dit des hommes qui séduisent des jeunes femmes puis qui, après avoir débuté une relation amoureuse avec elles, les contraignent à se prostituer pour récolter le fruit de cette prostitution contrainte.

Il y a bien sûr lieu de prendre des initiatives pour identifier les victimes belges potentielles. Cependant, il faut rappeler qu'il y a bien des cas de traite interne qui sont identifiés chaque année ce qui illustre également qu'il existe une conscientisation effective des acteurs à cette question. Celle-ci pourrait cependant être renforcée notamment en abordant la question des victimes belges dans la circulaire multidisciplinaire de 2008 qui n'y fait pas expressément référence. La définition de la traite des êtres humains est quant à elle sans équivoque quant au fait que l'on parle tant de traite nationale que de traite externe.

Enfin, à l'heure actuelle, il semble qu'il faille rester prudent en formulant certaines assertions qui restent sommes toutes « conditionnelles ». Les nationaux ont une meilleure connaissance de la régulation du marché du travail, ont plus facilement accès aux services d'aide proposés par l'Etat et sont tout simplement intégrés socialement ou disposent d'un réseau social minimum. Il est vrai cependant que les victimes belges identifiées le sont généralement dans des milieux plutôt marginalisés et qu'il faut donc y porter davantage attention.

146. C'est pourquoi la Circulaire sur la coopération multidisciplinaire précise que les associations Esperanto, Minor-Ndako et Juna assurent l'hébergement de victimes mineures, et offrent les mêmes types d'aide (juridique, psychologique, etc.) que celles accordées aux victimes adultes en collaboration avec les trois centres d'accueil spécialisés pour victimes de la traite... Toutefois, seuls les trois centres d'accueil spécialisés, Pag-Asa, Payoke et Sürya, sont habilités à faire une demande d'autorisation de séjour au titre de victime de la traite pour les enfants. Le fait que les enfants soient logés dans un centre qui n'est pas celui qui fait cette demande complique la procédure et augmente le nombre d'intervenants en contact avec l'enfant victime de traite.

A l'heure actuelle, les centres pour mineurs sont compétents pour l'aspect hébergement mais en principe pas pour réaliser le suivi administratif et juridique (qui est exercé par les 3 centres d'accueil reconnus). Si ce choix a été fait jusqu'à présent c'est pour ne pas compliquer les mécanismes de renvoi des victimes et centraliser au maximum la gestion de leur dossier. Le GRETA relève pour sa part que cela peut être source de complication administrative. Sur ce point, il est estimé que les arguments se valent mais qu'il y a lieu en tout état de cause de rester attentif à ces questions.

149. *Si les trois centres d'accueil spécialisés dans l'accompagnement des victimes de la traite (Pag-Asa, Payoke et Sürya) sont investis d'une mission essentielle d'assistance de ces victimes et sont reconnus officiellement depuis l'Arrêté royal du 18 avril 2013, ils ne disposent pas d'un appui financier structurel et permanent de l'État belge leur permettant de remplir leur mission. L'Arrêté royal susmentionné indique que la reconnaissance n'emporte pas de droit à l'obtention de subsides. Ils doivent chaque année demander des subsides à différentes institutions et notamment aux pouvoirs locaux pour pouvoir financer leurs activités. Les autorités belges ont indiqué qu'un financement structurel (c'est-à-dire pérenne) des trois centres d'accueils spécialisés est en cours de discussion au sein du gouvernement.*

Ce paragraphe semble erroné ou en tout cas ambigu dans sa rédaction sur certains points.

Bien que non structurel, le financement versé chaque année aux centres d'accueil leur a toujours permis de mener leur mission.

Comme cela a été communiqué au GRETA, différentes lignes budgétaires sont utilisées pour le financement des centres d'accueil, mais ce qui peut être problématique c'est la fluctuation de ces lignes budgétaires, le fait que les centres d'accueil doivent annuellement demander un renouvellement de leur budget et l'incertitude que cela peut occasionner. De là provient effectivement la question d'un financement plus structuré.

Si une réflexion sur cette question est importante, il n'en demeure pas moins que l'annualité du budget est d'ordre public en Belgique et est en principe la règle suivie par la plupart des états dans le monde. Dès lors, d'une manière ou d'une autre, on ne pourra que difficilement échapper à une organisation sur une base annuelle. La Belgique doit en tout état de cause rester attentive à ce que les missions confiées aux centres d'accueil puissent effectivement s'exercer dans la continuité et envisager d'autres options si techniquement possibles pour effectivement faciliter l'octroi de ces budgets et mieux les structurer.

156. *Le GRETA estime que cet « ordre de quitter le territoire sous 45 jours » constituant le titre permettant aux victimes adultes de traite de demeurer sur le territoire belge aux fins de rétablissement et de réflexion mériterait de voir son intitulé modifié. En effet, même s'il permet de bénéficier, au final, d'un délai de rétablissement et de réflexion, cet intitulé ne reflète pas l'esprit dans lequel doit être accordé ce délai de réflexion, à savoir, une absence de pression sur la victime lui permettant ainsi de prendre sa décision en toute quiétude. Les autorités belges ont informé le GRETA qu'une proposition sera adressée aux ministres compétents. Cette proposition consiste à supprimer « l'ordre de quitter le territoire » et à accorder un document spécifique à la victime potentielle durant la période de réflexion de 45 jours (soit une « déclaration d'arrivée », soit une « attestation d'immatriculation »), avec une possibilité de prolongation pour une période de maximum 15 jours de plus, sur décision de l'Office des Étrangers et à la demande expresse du centre spécialisé pour les victimes de la traite des êtres humains. Cette proposition devra faire l'objet d'une concertation avec d'autres partenaires : l'administration responsable de la délivrance des permis de travail, l'aide sociale (CPAS), les centres d'accompagnement, et le CECLR. Une modification de la loi sur les étrangers sera également nécessaire.*

Les autorités belges ont déjà identifié cette question dans le cadre de différentes évaluations et notamment celle portant sur la circulaire multidisciplinaire de 2008 ou ce constat a été mentionné. Ici aussi il faut indiquer que les exigences de la Convention sont légalement rencontrées mais qu'une amélioration peut effectivement être apportée au système.

Par ailleurs, dans les partenaires à consulter, le GRETA omet le Bureau de la Cellule Interdépartementale. Ce genre de modification est en premier lieu discuté entre les partenaires impliqués dans la coordination des politiques.

176. *Le GRETA considère que les autorités belges devraient faire en sorte que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de la possibilité d'obtenir un permis de séjour temporaire en Belgique, en particulier quand elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.*

Les règles applicables en Belgique sont conformes au prescrit de la Convention. Dans certains domaines, il est clair cependant que de nouvelles dispositions pourraient s'avérer utiles, c'est le cas par exemple concernant l'organisation d'une tutelle pour les mineurs européens non-accompagnés.

235. Cependant, le GRETA constate que la Belgique fait face à une évolution dans le profil des victimes de la traite et doit adapter l'assistance originellement prévue pour des victimes étrangères en situation irrégulière à des victimes qui peuvent être de nationalité belge ou des ressortissants de l'UE. En outre, il reste encore à prendre des mesures politiques, législatives ou pratiques, afin de satisfaire aux exigences de l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime que sous-tend la Convention anti-traite, notamment dans les domaines de la prévention de la traite, de l'identification, de l'assistance et des retours et rapatriement des victimes.

Ce n'est pas seulement la Belgique qui est concernée par ce constat. En réalité, cette conclusion a déjà été faite dans différentes évaluations et cela est également relevé dans le plan d'action national 2012 – 2014. Dans le cadre d'une Union-Européenne élargie, de nouveaux problèmes et défis sont apparus qui concernent l'ensemble de l'Union Européenne. Ils ont été identifiés en interne assez rapidement mais il n'est pas toujours évident de trouver des solutions. Enfin, il est clair que des initiatives restent à prendre mais les autorités sont attentives à développer celles-ci dans un cadre d'analyse multidisciplinaire des nouveaux problèmes qui apparaissent de sorte à y adapter les réponses apportées au fur et à mesure.