

TRAVAIL, JUSTICE, ÉGALITÉ.

**LE DROIT DU TRAVAIL EN EUROPE
À L'HEURE
DE LA MONDIALISATION ET DE L'INFORMATIQUE**

LISBONNE, 25 JANVIER 2002

LE RÔLE DU MINISTÈRE PUBLIC

DANS LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

DANS LE DOMAINE SOCIAL: L'EXPÉRIENCE BELGE.

JEAN-PAUL JANSSENS

1. Quelle est la situation de la Belgique en matière de traite des êtres humains ?

Notre pays n'échappe pas à la règle générale et se trouve aussi exposé que les autres pays européens à ce triste phénomène qu'est la traite des êtres humains. Le dernier rapport du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme fait le point sur la question et cite la présence sur le territoire belge d'organisations criminelles et plus particulièrement en provenance d'Albanie (les organisations criminelles albanaises ont investi le milieu de la prostitution), de Chine (l'influence des triades chinoises est considérable), des pays de l'Europe de l'est (ancien bloc communiste - le rôle des anciens membres du KGB dans le milieu criminel est déterminant). Et puis, le Centre relève aussi la présence d'organisations criminelles traditionnelles que sont la mafia italienne et les groupes sud américains.

2. La politique menée par la Belgique en matière de traite des êtres humains.

Le but de la présente contribution n'est pas de faire une étude historique de la question de la traite des êtres humains en Belgique, aussi, nous nous situerons immédiatement dans les années 1990 pour souligner l'importance des travaux menés par une commission parlementaire chargée d'élaborer une politique structurelle visant à réprimer et à abolir la traite des êtres humains. La commission d'enquête avait constaté que l'arsenal législatif existant destiné à lutter contre la traite des êtres humains présentait des lacunes et manquait d'efficacité. Pour combler ces lacunes, une législation nouvelle a été adoptée: **la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile.**(voir annexe 1)

Cette législation est importante car :

- . elle introduit notamment une disposition pénale spécifique dite "traite des êtres humains", il s'agit de l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;
- . elle donne compétence au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme de stimuler la lutte contre la traite des êtres humains,
- . elle permet aux associations agréées d'ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi pourrait donner lieu.

L'article 77 bis réprime le fait de contribuer de quelque manière que ce soit, soit directement, soit par un intermédiaire, à permettre l'entrée, le transit ou le séjour d'un étranger dans le Royaume et ce faisant :

1°. fait usage à l'égard de l'étranger, de façon directe ou indirecte, de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte;

2°. ou abuse de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve l'étranger en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de son état de minorité, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale.

L'élément matériel de l'infraction : le comportement de celui qui contribue d'une manière quelconque à permettre l'entrée d'un étranger en Belgique, le transit ou permettre son séjour.

L'élément moral de l'infraction requiert :

- soit avoir fait usage de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte;
- soit avoir abusé de la situation vulnérable de l'étranger en raison de divers éléments: sa situation administrative illégale ou précaire, son état de grossesse, sa santé (maladie, infirmité ou déficience).

L'abus implique l'existence d'un élément intentionnel que la partie poursuivante doit prouver.

Les travaux préparatoires montrent que l'intention du législateur était aussi de pouvoir sanctionner le travail au noir des travailleurs étrangers (les femmes de ménage polonaises) et plus particulièrement les utilisateurs qui abusent de la précarité de la situation des travailleurs, en leur payant un salaire inférieur au salaire minimum légal ou en payant pas de cotisations à la sécurité sociale. Il n'en reste pas moins que dans ces deux exemples, le ministère public devra prouver l'élément intentionnel de l'abus.

La peine prévue est importante 1 an à 5 ans d'emprisonnement et une amende de 2478,94 euros à 123.946,76 euros. Ces peines sont aggravées en cas d'activité habituelle (§2) ou d'association (§3).

Cette législation a donné naissance à des directives ministérielles intéressantes, notamment celle du 13 janvier 1997 à destination des parquets, des services de police, des inspections sociales et relatives à l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains (annexe 2)

Les directives du 13 janvier 1997.

La Belgique a développé une politique visant, d'une part, à venir en aide aux victimes de la traite des êtres humains et d'autre part, à renforcer les possibilités de lutter contre les trafiquants et les filières. Le volet "aide" comprend aussi bien l'accompagnement en Belgique que l'accompagnement au retour dans le pays d'origine.

Ce sont les dispositions relatives à l'accompagnement des victimes en Belgique qui sont les plus intéressantes à examiner. Elles font l'objet des directives du 13 janvier 1997; le système mis en place fonctionne grâce à la collaboration entre les trois centres d'accueil spécialisés, les services de police, les services d'inspections sociales, l'Office des étrangers et le ministère public.

Les centres d'accueil - agréés - assurent un accompagnement psycho-social (hébergement, aide psychologique, cours de langue, ...) aux victimes et leur offrent une aide juridique. En outre, ils ont été habilités à introduire une demande de permis de séjour en faveur des victimes de la traite.

Dès lors, les directives sont précises quant à la marche à suivre pour les services de police et d'inspection sociale: que faire lorsqu'ils sont en présence de victimes ou de présumées victimes de la traite, qui contacter et comment. Il est essentiel que les victimes se retrouvent dans un environnement non carcéral, étranger à tout bureau de police; les services de police ont d'ailleurs pour responsabilité d'orienter les victimes. Aussi, les centres spécialisés disposent de logements qui pourront être mis à la disposition des victimes qui pourront ainsi retrouver quelque peu leurs esprits, un peu de paix et de sérénité.

Un titre de séjour d'une première durée de **45 jours** sera délivré à la victime; cette dernière pourra, si elle le souhaite, durant ce délai - faire une déposition relative aux personnes ou aux réseaux de traite qui l'ont exploitée - prendre la décision d'un retour au pays. Si une déclaration ou une plainte est déposée, la deuxième phase d'une durée de **trois mois** commencera. La personne reçoit un permis de séjour provisoire et pourra le cas échéant obtenir un permis de travail provisoire. Cette phase pourra se prolonger avec l'accord du

ministère public durant toute la procédure judiciaire, moyennant toutefois l'accompagnement par le centre spécialisé qui demeure obligatoire. La victime reçoit alors un permis de séjour de **six mois** renouvelable qui pourra se voir transformé en un titre à durée indéterminée. Enfin, dès le moment où la victime reçoit un titre de séjour provisoire, elle peut percevoir une aide sociale à charge d'un centre public d'aide sociale.

Cette procédure d'aide est essentielle pour mener à bien des actions en matière d'exploitation économique. Les déclarations des travailleurs permettent de mettre à jour des réseaux d'exploitation et d'arrêter les utilisateurs. Le fait pour les travailleurs d'être hébergés dans des lieux discrets, voire secrets les incitent à donner des informations. Beaucoup, lorsqu'ils comprennent qu'ils pourront bénéficier d'un titre de séjour, n'hésitent plus à déposer plainte contre leurs anciens patrons. Toutefois, d'autres, la peur au ventre, quittent les centres spécialisés pour retourner dans la clandestinité et retrouver leurs conditions de travail moyenâgeuses.

Peut-on dresser un bilan après quelques années de lutte contre la traite ?

A ce sujet, le dernier rapport du gouvernement de février 2001 concernant la lutte contre la traite des êtres humains et l'application de la loi du 13 février 1995 met en évidence trois points importants:

2.1. Evaluation de la circulaire n°COL 12/99 du Collège des Procureurs Généraux près les Cours d'Appel.

Cette circulaire contient les directives ministérielles concernant la politique de recherches et poursuites en matière de traite des êtres humains et de pornographie infantile. Ces directives tendent à la mise en œuvre d'une politique cohérente, elles prévoient un cadre et des critères uniformes permettant un développement homogène de cette politique sur le terrain.

Ainsi, dans chaque arrondissement judiciaire et dans chaque parquet général, un magistrat de liaison a été désigné. Ces magistrats sont chargés d'être des points de contact pour les intervenants extérieurs (les polices fédérale et communale, les services d'accueil des victimes). Au niveau des arrondissements, ce magistrat se charge du recueil et de l'échange des informations, du suivi des dossiers ouverts, de la rédaction de rapport d'évaluation et des contacts avec la presse. Une réunion trimestrielle est organisée à l'initiative du parquet, elle rassemble tous les acteurs intéressés par la lutte contre la traite des êtres humains.

Les recherches et poursuites sont dirigées par priorité en fonction des critères suivants:

- . le jeune âge des victimes, le degré de l'atteinte à la dignité humaine et des violences ou menaces exercées, l'impact social important.
- . l'existence d'éléments qui permettent de penser que l'on est en présence d'une organisation criminelle telle que définie par la loi ou qu'il y a persistance dans le temps d'une activité criminelle.

L'accent est mis sur la prise en considération des intérêts des victimes. Même si des personnes exploitées 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 belge, il y a toujours lieu de les considérer avant tout comme des victimes de formes de criminalité devant être combattues par priorité.

La précarité qui est souvent la leur en raison d'une situation irrégulière qui s'ajoute généralement à une situation économique et sociale difficile est précisément un moyen de pression, voire de contrainte, utilisés par ceux qui les exploitent.

Aussi, dans la directive, le ministre de la justice insiste pour que toute action menée le soit dans le souci constant d'éviter l'utilisation de méthodes qui contribueraient à accroître ou à entretenir cette précarité, à pousser les victimes de la traite à une plus grande clandestinité et ainsi à renforcer l'emprise de la criminalité organisée et à rendre plus difficile l'accueil et l'aide dus aux victimes. Dans cette perspective, des facilités pour l'octroi d'un permis de séjour et d'un permis de travail sont prévues par deux circulaires ministérielles qui seront examinées ci-dessous.

Dans son rapport, le gouvernement demande au pouvoir judiciaire une meilleure coordination entre les différents arrondissements judiciaires, un développement du rôle de

magistrats de liaison, une évaluation des moyens humains et matériels nécessaires, une simplification des formulaires uniformes.

2.2. Mise en œuvre du droit pénal social.

Le gouvernement pointe du doigt l'aspect social et juge insuffisant les efforts accomplis. Il estime nécessaire un meilleur usage du droit pénal social et une coordination des services d'inspection sociale. Ce point fera l'objet d'un développement dans la présente communication.

2.3. Création d'une task force.

Le gouvernement belge a décidé de créer une plate-forme constituée de membres du Service de la Politique criminelle du ministère de la justice, du ministère de l'intérieur, de l'inspection sociale et du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CRCLR) afin d'élaborer une politique judiciaire en matière de traite des êtres humains. Dans cette task force, le service de la politique criminelle se voit chargé de la coordination de la politique criminelle tandis que le C.E.C.L.R. se voit confier l'initiative dans les domaines de la politique des victimes et de la prévention. Cette task force, créée fin de l'année 2000, se trouve placée sous l'autorité du Premier ministre. Les premiers résultats de cette action sont attendus au cours de la présente année.

3. Le ministère public, acteur de la lutte contre la traite des êtres humains.

Avant d'aborder, le rôle du ministère public dans la lutte contre la traite des êtres humains, quelques mots sur le paysage belge des institutions judiciaires qui se caractérise, notamment, par l'existence de deux parquets: le parquet du procureur du Roi et l'auditorat du travail.

C'est avec le code judiciaire en 1970 qu'apparaissent les juridictions du travail actuelles et leur ministère public. L'auditorat du travail est le parquet de ces juridictions. Le particularisme de la législation sociale s'est prolongé dans l'organisation judiciaire de son contentieux: des

tribunaux et cours paritaires ont été créés, présidés par des magistrats professionnels et assistés de juges et conseillers sociaux issus du monde du travail; un parquet spécialisé leur a été adjoint auquel une dénomination particulière a été donnée, afin de souligner les traits de sa mission.

L'auditorat du travail s'est vu pourvoir de missions civiles et pénales.

Les compétences civiles de l'auditeur du travail prennent plusieurs formes (action, réquisition); la plus connue est celle de l'avis donné à l'issue des plaidoiries des parties (article 766 du Code Judiciaire). Le destinataire de cet avis n'est autre que le tribunal du travail; le ministère public assiste le juge et l'éclaire de son opinion sur l'affaire soumise. Cet avis peut être écrit ou verbal et donné, dans ce dernier cas, immédiatement lors de l'audience. Tout le monde s'accorde pour reconnaître l'utilité de cet avis dans les matières de la sécurité sociale qui se caractérisent par leur complexité et par leur mouvance due aux incessantes modifications législatives ou réglementaires. Cet avis constitue une première lecture du dossier qui éclaire tant le juge professionnel que les juges sociaux. Dans la pratique, généralement seul le juge professionnel lit et prépare le dossier avant l'audience. Les juges sociaux découvrent le dossier à l'audience en écoutant les plaidoiries des parties et l'avis de l'auditeur du travail. Cet avis constitue pour les membres du tribunal une base de réflexion particulièrement riche. L'auditeur connaît le dossier pour l'avoir préparé en vue de l'audience mais surtout pour l'avoir, dans certains cas, monté de toute pièce dans le cadre de l'information. L'information judiciaire débute dès la réception de la requête introductive d'instance et se clôture lors du renvoi du dossier par l'auditorat au greffe du tribunal en vue d'être fixé devant une des chambres du tribunal du travail. La requête va faire l'objet d'un travail d'analyse et d'interprétation de la part de l'auditeur et de ses collaborateurs:

Cette phase de la procédure judiciaire sociale demeure peu connue voire mal connue des justiciables et des professionnels du droit. L'auditeur du travail prépare le dossier, le complète, le réoriente quand cela s'avère nécessaire, il écoute l'assuré social quand il le demande, il fait avancer le dossier, il met des institutions sociales à la cause, il fait fixer par le greffe du tribunal. L'intervention d'un ministère public spécialisé devant le tribunal du travail constitue une garantie d'une justice sociale bien développée : une écoute (c'est la mission première d'un auditeur du travail), une justice rapide (c'est l'auditeur qui instruit le dossier), une justice sensible au social et de qualité (chaque dossier est analysé par deux magistrats spécialisés : l'auditeur et le juge).

Aussi en préparant le dossier, en le complétant, en l'orientant ou encore en le réorientant, l'auditeur du travail maîtrise les éléments du dossier. Ce dossier n'est pourtant pas le sien et ce procès ne sera jamais le sien. Néanmoins, le ministère public jouera son rôle discret, parfois secret, mais toujours essentiel dans l'évolution de l'affaire. Bon nombre de requêtes se terminent par des radiations en raison du travail d'éclaircissement et d'explication mené au cours de la phase de l'information.

Le rôle primordial que remplit le ministère public près des juridictions du travail n'est plus à démontrer.

La mission pénale de l'auditeur du travail trouve sa source dans l'article 155 du Code Judiciaire qui prévoit que *"l'action publique du chef d'une infraction aux lois et règlements dans l'une des matières qui sont de la compétence des juridictions du travail, est exercée devant les tribunaux de police et devant les tribunaux de première instance par les membres de l'auditorat du travail"*. De plus, en cas de concours ou de connexité des infractions sociales avec une ou plusieurs infractions à d'autres dispositions pénales qui ne sont pas de la compétence des juridictions du travail, le procureur général désigne le parquet compétent qui exercera l'action publique. Cette désignation ne doit pas nécessairement résulter d'un examen préalable du dossier par le parquet général; elle peut s'opérer par voie de directives. Tel a été le cas le 15 décembre 1992; la règle peut être résumée de la manière suivante: la compétence de l'auditeur du travail doit être retenue si les infractions de droit social présentent un caractère objectif de gravité justifiant leur mise en exergue, les faits de droit commun demeurant accessoires. Il n'en demeure pas moins que, malgré la solution retenue, la recevabilité des poursuites peut toujours être discutée par les parties et la sanction d'irrecevabilité prononcée par le juge. Une insécurité continue donc d'exister, c'est pourquoi les partis politiques de la majorité actuelle viennent de déposer une proposition de loi portant intégration du ministère public (du 12 décembre 2001, DOC 50 1559/001) qui prévoit que dans la répartition des compétences entre le procureur général, le procureur du roi ou l'auditeur du travail aucune nullité ne peut être invoquée quant à l'exercice de l'action publique. Par ailleurs, cette même proposition met un terme à une longue discussion qui a agité les milieux sociaux spécialisés et qui portait sur la réforme de l'auditorat du travail. Certains souhaitaient l'intégration de l'auditorat du travail dans le parquet ce qui risquait d'entraîner la disparition des compétences civiles devant le tribunal du travail. Ce choix avait été coulé dans l'article 13 de la loi du 22 décembre 1998. Depuis lors, la majorité politique ayant changé, la décision, remise sur le métier, a été rapportée: maintien intégral de deux structures autonomes.

Dans la lutte contre la traite des êtres humains, le parquet du procureur du roi et l'auditorat du travail jouent un rôle essentiel, chacun avec ses spécificités et ses limites. L'auditorat du travail abordant le phénomène de la traite plutôt par le biais de l'exploitation économique et grâce à l'intervention de l'inspection des lois sociales du ministère de l'emploi et du travail et l'inspection sociale du ministère des affaires sociales alors que le parquet du procureur du roi abordera le phénomène plutôt par le phénomène de la prostitution.

Dans la plupart des dossiers qui font l'objet de poursuites devant le tribunal correctionnel à l'initiative de l'auditeur du travail, les préventions retenues relèvent du droit pénal commun et du droit pénal social. Une des premières décisions publiées est le jugement du tribunal de première instance de Liège du 29 novembre 1996 (*R.D.P.*, 1997, n°5, p.578). Les faits sont les suivants: un couple de laotiens dont l'un des deux était chômeur complet dirigeait un atelier de textile dans lequel travaillaient environ une quinzaine de travailleurs clandestins. Ces derniers se trouvaient sur le territoire belge sans permis de séjour, ni permis de travail; ils s'étaient lourdement endettés pour financer leur voyage en Belgique; ils ne parlaient aucune langue européenne. Tous offraient beaucoup de vulnérabilité.

Les utilisateurs abusaient de la situation et occupaient les travailleurs dans des conditions moyenâgeuses (de 50 à 70 francs belges, soit de 1,24 à 1,74 euros de l'heure - 16 à 18 heures par jour - déduction de sommes pour la nourriture, le logement), sans aucune protection sociale.

L'auditeur du travail, saisi des faits, mit le dossier à l'instruction; les utilisateurs après une période de détention préventive, furent cités devant le tribunal correctionnel qui les condamna à 3 ans d'emprisonnement assorti d'un sursis de cinq ans, pour la moitié pour l'un et pour un tiers pour l'autre ainsi qu'à plusieurs amendes. Ils se sont vus en outre condamnés à payer des cotisations de sécurité sociale de régularisation pour un montant de 11.022.033 francs belges soit 273.229,06 euros augmentées d'une pénalité de 8.007.000 francs belges soit 198.488,35 euros.

Les préventions retenues par le tribunal relevaient du droit pénal commun (infractions à la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers - détournement et abus de confiance - faux et usage de faux) et du droit pénal social (non assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés - occupation de main d'œuvre étrangère - non tenue de documents sociaux - infractions à la réglementation chômage).

4. L'action des inspections sociales.

Ici aussi, le paysage institutionnel belge des services d'inspection se caractérise par une multitude de services fédéraux et régionaux. Plusieurs inspections relèvent du ministère fédéral de l'emploi et du travail, d'autres se situent dans la mouvance du ministère des affaires sociales, d'autres encore appartiennent aux ministères régionaux.

Depuis 1993, un protocole de collaboration entre tous les départements intéressés a été conclu et s'est traduit par l'organisation commune de deux contrôles mensuels, dans chaque arrondissement judiciaire, soit environ 50 contrôles mensuels menés en commun. Ces contrôles se font dans tous les secteurs d'activité et dans toutes les entreprises quelle que soit leur taille. Bien que ne visant pas spécifiquement la traite des êtres humains, des contrôles mettaient à jour l'occupation de travailleurs victimes de la traite. Mais l'effort n'était pas suffisant. Aussi, pour répondre à la demande du gouvernement, un nouveau protocole de collaboration a été conclu entre l'inspection des lois sociales du ministère de l'emploi et du travail et l'inspection sociale du ministère des affaires sociales. Ensemble, depuis lors, ces deux inspections mènent deux contrôles mensuels dans chaque arrondissement dans les secteurs d'activité les plus exposés:

Un travail de sensibilisation très important a dû être mené par les deux coordinateurs fédéraux qui gèrent ce nouveau protocole; sensibilisation à l'égard des membres des inspections qui voyaient dans cette opération un travail supplémentaire; sensibilisation à l'égard des magistrats des auditorats du travail et des parquets; sensibilisation des services de police appelés en renfort ou pour assurer la protection des contrôleurs sociaux.

Les premiers résultats ont été dévoilés par la ministre de l'emploi lors d'une réponse à une question parlementaire ; XXXXXXXXXXXX XXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXX.

Une évaluation plus complète est attendue dans les prochaines semaines et il sera intéressant de vérifier le degré d'efficacité de ce genre d'action. Dès à présent, on peut déjà relever un aspect positif par la mise en place progressive d'une synergie entre les différents acteurs engagés dans la lutte comme le souhaitait le gouvernement lors de son bilan provisoire. L'approche du phénomène de la traite par le biais du travail semble donner de bons résultats et

ouvre des potentiels de collaboration avec notamment des services d'inspection du travail des pays voisins: France, Pays-Bas et Allemagne, mais aussi avec d'autres acteurs plus inattendus: ainsi, l'Organisation Internationale pour les Migrations (I.O.M.) souhaite "travailler" avec les coordinateurs fédéraux des inspections et permettre une circulation de l'information afin de l'utiliser dans des programmes de sensibilisation et de formation de l'I.O.M..