

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

30 AVRIL 2013

Proposition de loi portant répression de l'exploitation de la mendicité, de la traite et du trafic des êtres humains en proportion du nombre de victimes

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
MME VERMEULEN

I. INTRODUCTION

La proposition de loi portant répression de l'exploitation de la mendicité, de la traite et du trafic des

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

30 APRIL 2013

Wetsvoorstel houdende bestraffing van de exploitatie van bedelarij, mensenhandel en mensensmokkel in verhouding tot het aantal slachtoffers

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW VERMEULEN

I. INLEIDING

Het wetsvoorstel 5-1216 houdende bestraffing van de exploitatie van bedelarij, mensenhandel en mensen-

Composition de la commission :/ Samenstelling van de commissie :

Président/Voorzitter : Philippe Moureaux.

Membres/Leden :

N-VA	Huub Broers, Bart De Nijn, Inge Faes, Wilfried Vandaele.
PS	Willy Demeyer, Caroline Désir, Philippe Moureaux.
MR	Alain Courtois, Gérard Deprez.
CD&V	Dirk Claes, Johan Verstreken.
sp.a	Dalila Douffi, Fatma Pehlivian.
Open Vld	Guido De Padt.
Vlaams Belang	Yves Buysse.
Écolo	Cécile Thibaut.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants/Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Patrick De Groote, Lieve Maes, Elke Sleurs, Sabine Vermeulen.
Philippe Mahoux, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Fabienne Winckel. Armand De Decker, Christine Defraigne, Richard Miller.
Wouter Beke, Sabine de Bethune, Els Van Hoof.
Bert Anciaux, Leona Detiège, Ludo Sannen.
Martine Taelman, Yoeri Vastersavendts.
Filip Dewinter, Bart Laeremans.
Benoit Hellings, Zakia Khattabi.
Francis Delpérée, André du Bus de Warnaffe.

Voir:

Documents du Sénat:

5-1216 - 2010/2011 :

Nº 1: Proposition de loi de M. Anciaux.
Nº 2: Amendements.

Zie:

Stukken van de Senaat:

5-1216 - 2010/2011 :

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Anciaux.
Nr. 2: Amendementen.

êtres humains en proportion du nombre de victimes (doc. Sénat, n° 5-1216) de M. Bert Anciaux a été déposée le 12 septembre 2012 et transmise initialement à la commission de la Justice. À la demande de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, elle a été renvoyée à cette commission le 3 mai 2012. La proposition de loi a été examinée lors des réunions du 27 novembre 2012, du 8 janvier, du 5 février et des 23 et 30 avril 2013.

La proposition de loi faisant l'objet du présent rapport est basée sur les rapports des deux groupes de travail « Traite des êtres humains » faits au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives.

Le premier groupe de travail « Traite des êtres humains » a été créé le 1^{er} décembre 2009; le rapport du président, M. Dirk Claes, a été approuvé par la commission le 4 mai 2010 (doc. Sénat, n° 4-1631/1).

Le deuxième groupe de travail « Traite des êtres humains » a été institué le 3 mai 2011, sous la présidence de Mme Caroline Désir. Il était un complément indispensable au premier groupe de travail, qui n'avait pas pu terminer ses travaux en raison de la dissolution du Parlement. Toutes les auditions planifiées ont ainsi pu être menées à bien.

La proposition de loi à l'examen est basée sur les auditions réalisées dans le cadre des activités du groupe de travail « Traite des êtres humains » et vise à rencontrer un des problèmes évoqués à cette occasion.

Le 23 avril, Mme Annemie Turtelboom, ministre de la Justice, a exposé le point de vue du gouvernement sur la proposition de loi à l'examen. À cette occasion, le gouvernement a également déposé des amendements à la proposition de loi.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. BERT ANCIAUX, AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

La lutte contre l'exploitation de la mendicité, la traite ou le trafic des êtres humains nécessite à juste titre des affinements permanents. Afin de pouvoir mener cette lutte avec une efficacité maximale, les pouvoirs publics cherchent à utiliser des moyens toujours plus performants. Cela suppose une analyse systématique et permanente de la pratique en vue d'améliorer sans cesse l'efficacité des instruments disponibles et de veiller à ce que les cadres légaux soient optimaux à cet égard.

Dans la lutte contre le phénomène visé, la sanction infligée aux auteurs joue un rôle crucial. Lier la

smokkel in verhouding tot het aantal slachtoffers van de heer Bert Anciaux werd op 12 september 2012 ingediend en werd oorspronkelijk naar de commissie voor de Justitie verzonden. Op verzoek van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden werd het op 3 mei 2012 herverzonden naar deze commissie. Het wetsvoorstel werd besproken op de vergaderingen van 27 november 2012, 8 januari, 5 februari, 23 en 30 april 2013.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de verslagen van de twee werkgroepen « Mensenhandel » die door de commissie voor de Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden werden uitgebracht.

Een eerste werkgroep « Mensenhandel » werd opgericht op 1 december 2009 en het verslag van de voorzitter, senator Dirk Claes, werd goedgekeurd door de commissie op 4 mei 2010 (stuk Senaat, nr. 4-1631/1).

De tweede werkgroep « Mensenhandel » werd opgericht op 3 mei 2011 en werd voorgezeten door senator Caroline Désir. Deze tweede werkgroep was een noodzakelijke aanvulling op de eerste die door de ontbinding van het Parlement zijn werkzaamheden niet volledig had kunnen beëindigen. Op die manier konden de geplande hoorzittingen volledig worden afgewerkt.

Voorliggend wetsvoorstel is bijgevolg gebaseerd op de hoorzittingen in het kader van de activiteiten van de werkgroep « Mensenhandel » en wil tegemoetkomen aan een van de problemen die tijdens de hoorzittingen werden aangekaart.

Op 23 april heeft de minister van Justitie, mevrouw Annemie Turtelboom, het standpunt van de regering gegeven over het wetsvoorstel. De regering heeft bij die gelegenheid eveneens amendementen ingediend op het wetsvoorstel.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER BERT ANCIAUX, INDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

Het bestrijden van exploitatie van mensen via bedelarij, mensenhandel en mensensmokkel eist te recht een voortdurende scherpstelling. De overheid streeft naar een steeds performanter instrumentarium om deze strijd zo slagkrachtig mogelijk te maken. Dit vraagt een systematische en voortdurende analyse van de praktijk, opdat de bestaande instrumenten daartoe altijd doeltreffender kunnen worden georganiseerd en de wettelijke kaders deze aanpak optimaal faciliteren.

In deze bestrijding speelt de bestrafing van daders een cruciale rol. Een koppeling van de zwaarte van de

sévérité de la peine à l'ampleur des faits d'exploitation présente, à cet égard, un effet fortement dissuasif.

Actuellement, l'article 433*quinquies*, § 2, du Code pénal punit la traite des êtres humains d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de cinq cents euros à cinquante mille euros. Les articles 433*sexies*, 433*septies* et 433*octies* prévoient trois catégories de circonstances aggravantes. Dans la première catégorie, l'infraction est punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de sept cent cinquante euros à septante-cinq mille euros (article 433*sexies*). Dans la deuxième catégorie, la peine est la réclusion de dix ans à quinze ans et une amende de mille euros à cent mille euros (article 433*septies*). Dans la troisième catégorie enfin, l'infraction est punie de la réclusion de quinze ans à vingt ans et d'une amende de mille euros à cent cinquante mille euros (article 433*octies*). L'infliction de l'amende a donc été dissociée du nombre de victimes dans le cadre de l'incrimination de la traite des êtres humains.

Dans l'incrimination des pratiques des marchands de sommeil, par contre, l'article 433*undecies* prévoit que l'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de victimes. Le législateur a délibérément lié la sévérité de la peine à l'ampleur de l'infraction.

Lors de son audition par le groupe de travail « Traite des êtres humains » du Sénat le 24 février 2010, M. Charles-Eric Clesse, premier substitut près l'auditorat du travail de Charleroi, a déclaré à très juste titre qu'il conviendrait de lier la peine au nombre de victimes. Cela peut se faire en multipliant le montant de l'amende par le nombre de victimes reconnues par le juge de fond (voir le rapport « Traite des êtres humains » fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par M. Claes, 4 mai 2010, doc. Sénat n° 4-1631/1, p. 72).

La logique suivie dans l'incrimination des pratiques des marchands de sommeil peut être transposée à l'incrimination de l'exploitation de la mendicité étant donné qu'il s'agit, sous cet angle, de phénomènes comparables.

C'est la raison pour laquelle la proposition à l'examen vise à lier les peines au nombre de victimes pour les faits d'exploitation de la mendicité, de traite et de trafic des êtres humains, en proposant que l'amende soit appliquée autant de fois qu'il y a de victimes.

straf aan de omvang van deze exploitatie biedt daartoe efficiënte afschrikking.

Momenteel bestraft artikel 433*quinquies*, § 2, de mensenhandel met een gevangenisstraf van één jaar tot vijf jaar en met een geldboete van vijfhonderd euro tot vijftigduizend euro. De artikelen 433*sexies*, 433*septies* en 433*octies* voorzien in drie categorieën van verzwarende omstandigheden. De eerste categorie van verzwarende omstandigheden leidt tot een opluiting van vijf jaar tot tien jaar en tot een geldboete van zevenhonderd vijftig euro tot vijfenzeventigduizend euro (artikel 433*sexies*). De tweede categorie wordt bestraft met opluiting van tien jaar tot vijftien jaar en met een geldboete van duizend euro tot honderdduizend euro (artikel 433*septies*). De derde categorie tot slot wordt gestraft met opluiting van vijftien jaar tot twintig jaar en met geldboete van duizend euro tot honderd vijftig duizend euro. Bij de strafbaarstelling van mensenhandel werd zo de oplegging van de boete losgekoppeld van het aantal slachtoffers.

Bij het bestraffen van de huisjesmelkers voorziet artikel 433*undecies* daarentegen dat de boete zo veel keer wordt toegepast als er slachtoffers zijn. Deze aanpak kiest bewust voor een koppeling van de straf aan de omvang van de huisjesmelkerij.

Tijdens de hoorzitting op 24 februari 2010 voor de werkgroep « Mensenhandel » stelde de heer Charles-Eric Clesse, eerste substituut bij het Arbeidsauditoraat van Charleroi, terecht dat het raadzaam is om een koppeling van de straf aan het aantal slachtoffers te voorzien. Dit kan door het bedrag van de geldboete te vermenigvuldigen met het aantal slachtoffers dat de bodemrechter erkende (zie verslag « Mensenhandel » namens de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de administratieve Aangelegenheden, uitgebracht door de heer Claes, 4 mei 2010, stuk Senaat, nr. 4-1631/1, blz. 72).

Deze logica kan rechtlijnig worden toegepast op de bestrafning van bedelarij omdat het in deze context handelt over een vergelijkbaar fenomeen.

Daarom beoogt dit voorstel een koppeling van de straffen voor bedelarij, mensenhandel en mensensmokkel aan het aantal slachtoffers. Dit betekent dat de boete voor mensenhandel en mensensmokkel zo veel keer wordt toegepast als er slachtoffers zijn.

III. EXPOSÉ DE LA POSITION DU GOUVERNEMENT PAR MME ANNEMIE TURTELBOOM, MINISTRE DE LA JUSTICE

La lutte contre la traite des êtres humains figurent dans les priorités de l'agenda politique tant national qu'international et ce, depuis déjà plus de quinze ans. La politique belge en la matière se caractérise par une dimension globale, intégrée et transversale.

Bien que ce modèle belge soit encore considéré comme l'un des systèmes les plus développés au sein de l'UE et que plusieurs succès de taille aient été enregistrés au niveau national, qu'il s'agisse de l'action judiciaire ou de la protection et de l'accueil des victimes, il y a également des points perfectibles.

Par ailleurs, la lutte contre la traite des êtres humains constitue aussi pour l'Union européenne depuis plusieurs années une priorité. Une nouvelle directive de l'Union européenne a été adoptée en mars 2011, sous présidence belge. Il s'agit de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.

La directive reprend largement les avancées de la Convention de Varsovie du Conseil de l'Europe de 2005. Sur une série de points, elle va cependant un pas plus loin. Le délai de transposition de la directive a expiré début avril. Si notre législation, réformée par la loi du 10 août 2005, est en grande partie conforme à ce nouvel instrument, plusieurs adaptations techniques doivent néanmoins y être apportées. En outre, cinq années se sont écoulées depuis l'adoption de la loi; des lacunes et difficultés d'application ont été mises en évidence par les acteurs de terrain et la doctrine, notamment au niveau de l'incrimination de traite des êtres humains. Certaines de ces lacunes ou difficultés nécessitent des modifications de la loi pour pouvoir y remédier et appliquer la législation de façon optimale.

Dans ce contexte, un groupe de travail a été constitué en 2011 chargé de formuler des propositions techniques de modifications. Celui-ci était composé de représentants de la DGWL et du Service de la Politique criminelle (SPC) du SPF Justice, du Réseau TEH du Collège (M. Frédéric Kurz), de parquets (Mme Catherine Collignon) et d'un auditorat du travail (M. Charles-Eric Clesse), ainsi que d'un Expert du Centre pour l'égalité des chances. Le groupe de travail s'est penché tant sur les difficultés pointées par les acteurs de terrain et les différentes évaluations menées, que sur les propositions de loi et les obligations découlant de la directive européenne. Il a également procédé à des comparaisons avec des législations

III. UITEENZETTING VAN HET STANDPUNT VAN DE REGERING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE, MEVROUW ANNEMIE TURTELBOOM

De strijd tegen mensenhandel staat reeds meer dan vijftien jaar hoog op de nationale en internationale politieke agenda. Het Belgische beleid op het vlak van mensenhandel wordt gekenmerkt door een integrale, geïntegreerde en multisectoriële dimensie.

Hoewel dit Belgisch model nog steeds geldt als één van de meest ontwikkelde systemen binnen de EU en er op nationaal vlak een aantal belangrijke successen geboekt zijn — zowel op het vlak van justitieel optreden als op het vlak van bescherming en opvang van slachtoffers —, zijn er ook punten voor verbetering vatbaar.

Overigens is de strijd tegen de mensenhandel ook voor de Europese Unie al verscheidene jaren een prioriteit. In maart 2011 werd onder het Belgisch voorzitterschap een nieuwe richtlijn van de Europese Unie aangenomen. Het gaat om de richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad.

De richtlijn neemt in grote lijnen de doorbraken over van het Verdrag van Warschau van de Raad van Europa in 2005. Op een aantal punten gaat ze echter een stap verder. De omzettingstermijn van de richtlijn is begin april verstrekken. Onze wetgeving, die bij de wet van 10 augustus 2005 hervormd is, is weliswaar grotendeels in overeenstemming met dat nieuwe instrument, maar er moeten nog diverse technische aanpassingen worden aan aangebracht. Daarnaast is sinds de wet werd aangenomen vijf jaar verstrekken. De spelers in het veld en de rechtsleer hebben gewezen op leemten en op toepassingsproblemen, onder andere inzake de strafbaarstelling van de mensenhandel. Sommige van de leemten of problemen vergen wetswijzigingen om ze te verhelpen en om de wetgeving optimaal toe te passen.

In die context werd in 2011 een werkgroep opgericht met de opdracht technische wijzigingsvoorstellen te formuleren. Die werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van het DGWL en van de Dienst Strafrechtelijk Beleid van de FOD Justitie, van het Netwerk Mensenhandel van het College (de heer Frédéric Kurz), van parketten (mevrouw Catherine Collignon) en van een arbeidsauditoraat (de heer Charles-Eric Clesse), alsook uit een deskundige van het Centrum voor gelijkheid van kansen. De werkgroep boog zich zowel over de problemen die de diverse spelers in het veld hebben aangekaart en over de diverse evaluaties, als over de wetsvoorstellen en de verplichtingen die uit de Europese richtlijn voortvloeien. Hij heeft ook

étrangères. Fin décembre, les propositions ont été soumises, pour avis, aux trois Centres d'accueil, à l'Office des étrangers, à la police fédérale, à l'Inspection sociale, à l'Office central des saisies et des confiscations et à l'Inspection flamande du logement. Le groupe s'est réuni mi-janvier et a adapté son projet sur certains points.

Une série de propositions du groupe se retrouvent dans le projet de loi n° 5-711/4 voté par cette Commission et en séance plénière en avril 2013. D'autres viennent soutenir plusieurs propositions de loi portées examinées par votre Commission.

Les autres propositions du groupe seraient déposées sous la forme d'un avant-projet de loi vu qu'elles concernent d'autres dispositions légales.

Au niveau des sanctions, la proposition de loi n° 5-1216 de M. Anciaux sur la multiplication de l'amende par le nombre de victimes en cas de traite et de trafic, a été jugée utile par le groupe de travail. En effet, les évaluations de politique criminelle ont soulevé la question de l'alignement des amendes en matière de traite des êtres humains sur ce qui se fait en matière de droit pénal social. Par contre, contrairement à la proposition de loi précitée, le groupe ne l'a pas recommandé en matière d'exploitation de la mendicité. Si l'on prévoit la multiplication de l'amende en cas d'exploitation de la mendicité, il me semble opportun de viser également l'exploitation de la prostitution.

Le gouvernement déposera donc des amendements (doc. Sénat, n° 5-1216/2) en ce sens.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Intitulé

Le gouvernement dépose un amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 5-1216/2) qui vise à adapter le titre de la proposition de loi pour tenir compte de l'extension du champ d'application de la proposition à l'exploitation de la prostitution.

L'amendement n° 1 est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

vergelijkingen gemaakt met buitenlandse wetgevingen. Eind december werden de voorstellen voor advies overgelegd aan de drie Opvangcentra, de Dienst Vreemdelingenzaken, de federale politie, de Sociale Inspectie, het Centraal Orgaan voor de inbeslagname en de verbeurdverklaring en aan de Vlaamse Wooninspectie. De werkgroep heeft half januari vergaderd en heeft zijn project op bepaalde punten aangepast.

Een reeks voorstellen van de groep is terug te vinden in het wetsontwerp nr. 5-711/4 dat in april 2013 in deze commissie en in plenaire vergadering van de Senaat werd aangenomen. Andere voorstellen ondersteunen diverse wetsvoorstellingen die in de commissie zijn besproken.

De andere voorstellen van de groep zouden in de vorm van een voorontwerp van wet worden ingediend aangezien zij betrekking hebben op andere wettelijke bepalingen.

Wat de sancties betreft, vond de werkgroep wetsvoorstel nr. 5-1216 van de heer Anciaux, waarin wordt voorgesteld om in gevallen van mensenhandel en mensensmokkel, het bedrag van de geldboete te vermenigvuldigen met het aantal slachtoffers, wel een goed idee. Evaluaties van het strafrechtelijk beleid hebben vaak geleid tot de vraag of de boetes voor mensenhandel niet beter afgestemd moeten worden op het bestaande sociaal strafrecht. In tegenstelling tot het genoemde wetsvoorstel heeft de werkgroep deze werkwijze echter niet aanbevolen wanneer het gaat om de exploitatie van bedelarij. Indien men de vermenigvuldiging van de boete toepast voor exploitatie van bedelarij, dient men dat ook te doen voor exploitatie van prostitutie.

De regering zal dus amendementen indienen in die zin (stuk Senaat, nr. 5-1216/2).

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Opschrift

De regering dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 5-1216/2) dat ertoe strekt het opschrift van het wetsvoorstel aan te passen teneinde rekening te houden met de uitbreiding van het toepassingsgebied van het voorstel tot de exploitatie van prostitutie.

Amendement nr. 1 wordt eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

Article 1^{er}

Cet article n'appelle pas de remarques et est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 1^{er}/1 (nouveau)

Le gouvernement dépose un amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 5-1216/2) qui vise à ajouter un article 1^{er}/1 (nouveau) rédigé comme suit :

« Art. 1^{er}/1. L'article 380 du Code pénal, modifié en dernier lieu par la loi du 26 novembre 2011, est complété par un § 7 rédigé comme suit :

« § 7. L'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de victimes. » »

Le but de l'amendement est d'étendre le champ d'application de la proposition de loi à l'exploitation de la prostitution, dans la mesure où l'exploitation de la mendicité y est visée.

L'amendement n° 2 est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Articles 2 à 11

Les articles 2 à 11 n'appellent pas de remarques et sont successivement adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

Ensemble

L'ensemble de la proposition de loi telle qu'amendée est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Sabine VERMEULEN.

Le président,
Philippe MOUREAUX.

Artikel 1

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt. Het wordt eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

Artikel 1/1 (nieuw)

De regering dient amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 5-1216/2) dat ertoe strekt een artikel 1/1 (nieuw) in te voegen, luidende :

« Art. 1^{er}/1. Artikel 380 van het Strafwetboek, laatst gewijzigd bij de wet van 26 november 2011, wordt aangevuld met een § 7, luidende :

« § 7. De boete wordt zo veel keer toegepast als er slachtoffers zijn. » »

Het amendement heeft tot doel het toepassingsgebied van het wetsvoorstel uit te breiden tot de exploitatie van prostitutie, voor zover de exploitatie van bedelarij erin wordt beoogd.

Amendement nr. 2 wordt eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

Artikelen 2 tot 11

Over de artikelen 2 en 11 worden geen opmerkingen gemaakt en ze worden achtereenvolgens eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

Geheel

Het geamendeerde wetsvoorstel in zijn geheel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Sabine VERMEULEN.

De voorzitter;
Philippe MOUREAUX