

Protection des enfants victimes de la traite dans les procédures pénales

Directives européennes et mise en œuvre de la législation belge

Résumé

Le projet CAPISCE, coordonné par ECPAT France et cofinancé par la Commission européenne, vise à renforcer la protection des victimes de la traite des êtres humains (TEH), et des mineurs en particulier, lors des enquêtes pénales et procédures diverses. L'objectif principal de cette étude est l'application de la directive européenne 2012/29 établissant des normes minimales pour les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ; cette dernière s'étant substituée à la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, art. 20 à 24. Si notre étude ne perd jamais de vue l'ensemble de la Convention relative aux droits de l'enfant, le présent rapport se concentre tout particulièrement sur les articles spécifiques de la directive 2012/29/UE, relatifs à l'évaluation, au droit à la vie privée, au tuteur légal et à la représentation.

La conception initiale du projet a été fortement perturbée par la pandémie de la COVID-19 et toutes ses conséquences ; non seulement eu égard au calendrier prévu, mais aussi aux limitations concernant les entretiens et réunions en présentiel, envisagées à l'origine. La plupart des informations ont donc dû être collationnées à partir de documents stratégiques existants, ainsi que des réponses de plusieurs experts à un questionnaire préétabli, le tout complété par des entretiens téléphoniques.

Ce résumé présente donc une brève description de la situation belge en matière de protection des mineurs victimes de la traite des êtres humains et de son adéquation, ou non, avec les préconisations de la directive 2012/29.

Aperçu global

En général (selon les rapports du GRETA, par exemple), la Belgique semble à même de transposer dans les délais les directives relatives à la traite des êtres humains, tant en termes de stratégie qu'en droit. Les mesures relatives à la TEH sont essentiellement gérées par l'organe de coordination interdépartemental au sein duquel tous les partenaires concernés se réunissent, se concertent et assument leurs responsabilités. La loi définit clairement le crime de TEH¹ en tant que tel, dans toutes ses composantes, ainsi que les conditions requises pour que les victimes obtiennent le statut de victime et la protection, le soutien ainsi que les soins qui en découlent. **L'approche multidisciplinaire** de la TEH associe tous les acteurs et domaines d'expertise pertinents : police, services d'inspection sociale, immigration, centres spécialisés et magistrats de référence. La réalité du terrain démontre que la traite des êtres humains n'implique pas nécessairement le franchissement de frontières ; ainsi, ces dernières années, le phénomène des « loverboys » et de leurs réseaux de prostitution de jeunes filles a été reconnu comme relevant de la TEH.

La qualification pénale de la TEH comprend tant une composante d'action qu'une composante d'intention. La traite des êtres humains est l'acte criminel défini comme « le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, ou d'accueillir une personne, de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur elle dans un but d'exploitation par la prostitution ou toutes autres formes d'exploitation sexuelle, de même que l'exploitation par la mendicité, le travail ou les services dans des circonstances contraires à la dignité humaine, de prélèvement d'organes ou de parties du corps humain ou l'incitation à commettre un crime ou un délit contre son gré ». La loi belge est en un sens plus large que le droit européen, car elle n'exige aucun élément de coercition. La coercition étant considérée comme circonstance aggravante. Le fait que les victimes soient mineures constitue également une circonstance aggravante.

Ne nous félicitons pas trop vite toutefois, en effet, les entretiens avec les experts font ressortir deux problèmes majeurs subsistant dans ce contexte et pour ce projet de recherche :

¹ Code pénal art. 433 quinquies novies et Circulaire du 23 décembre 1016

https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiqués_de_presse/nouveau_plan_daction_contre_la_traite_de_s_etres_humains

- Les stratégies exposées sur le papier et autres informations n'atteignent pas suffisamment tous les professionnels de première ligne (police, hôpitaux, services sociaux...).
- La plupart des enfants victimes de la TEH ne sont pas identifiés comme tels, et encore moins évalués ou dotés du statut de victime de la TEH.

Face à cette réalité, et malgré tous les plans stratégiques prometteurs - l'un d'entre eux spécifiquement consacré aux mineurs -, le principal problème auquel se heurte cette recherche est le fait que les enfants victimes de la TEH semblent quasi inexistantes en Belgique. Les experts soutiennent clairement que cela ne correspond en rien à la réalité, même si les chiffres officiels ne font mention que d'une dizaine d'enfants concernés, voire moins, par an. Le trop grand nombre de mineurs non recensés demeure le principal obstacle à l'octroi à toutes les victimes mineures de la TEH, de la protection à laquelle elles ont droit. Or, si les mineurs étrangers bénéficient d'une certaine protection en vertu des dispositions du droit d'asile et du statut de mineurs étrangers non accompagnés (MNA), cela ne change rien au fait que nombre d'entre eux sont en vérité victimes de la TEH. Ce sous-recensement s'explique aussi du fait que les mineurs victimes de la TEH sont trop facilement considérés et traités comme jeunes délinquants (lorsqu'ils sont pris à mendier ou à se prostituer...) plutôt que comme des victimes potentielles de la TEH.

Évaluation individuelle et mesures de protection subséquentes (article 22)

Bien que l'article 22 de la Directive 2012/29 ne mentionne pas l'évaluation spécifique des besoins particuliers de la personne et du contexte de l'affaire, la circulaire du 23/12/2016 décrit néanmoins une évaluation personnalisée de la situation pour déterminer si un enfant est ou non une victime de la TEH, comme décrit. Ladite circulaire précise que les victimes peuvent être adultes ou mineurs, de nationalité² belge ou autre, elle prévoit des mesures pour la détection, l'orientation et l'accompagnement des victimes de TEH, ainsi que les détails de la coopération multidisciplinaire et consacre un chapitre spécifique aux mineurs (6.2) dans lequel leur vulnérabilité spécifique est reconnue.

Lorsque les indicateurs³ ou les informations fournies par la victime suggèrent la possibilité de TEH, les agents de terrain (police, inspection sociale, hôpitaux, etc.) ajoutent cette suspicion de TEH dans les formulaires d'identification standard, qui, dans le cas d'enfants non belges non accompagnés, doivent être immédiatement envoyés à l'Office de l'immigration et au service des tutelles. Il n'existe pas de cadre d'évaluation spécifique pour analyser la personnalité de la victime, le type, la nature ou les circonstances du délit ou de signes plus spécifiques de vulnérabilité particulière, comme décrit à l'article 22, mais dès qu'une victime obtient le statut officiel de victime et qu'elle est âgée de moins de 18 ans, une **protection et une orientation** lui seront proposées dans les centres spécialisés (voir ci-dessous), ainsi que les **mécanismes de soutien spéciaux** mentionnés aux articles 23 et 24 de la directive 2012/29 (voir ci-dessous).

Les victimes présumées sont dirigées vers l'un des trois **centres spécialisés**⁴ pour victimes de la TEH en Belgique. Les victimes mineures peuvent être envoyées à Esperanto, un centre spécialisé pour victimes de la TEH de moins de 18 ans, ou à Minor-Ndako, un centre pour les MNA, jouissant d'une expérience

² Pour les mineurs étrangers, MNA, la loi sur l'immigration du 15 décembre 1980 prévoit des conditions de résidences spécifiques pour les victimes de la TEH (art. 61/2).

³ Une circulaire du Conseil des Procureurs généraux (COL 01/2015, confidentiel) présente une liste des signes permettant de mieux reconnaître les cas de TEH. Nous n'avons pu y avoir accès et le Rapport ECPAT 2016 indique que de nombreux agents de terrain reconnaissent ne pas être très au courant de ces signes de TEH.

⁴ La Belgique dispose de trois centres spécialisés (PAG-ASA, Payoke et Sürya) pour victimes de TEH. Ceux-ci s'occupent des permis de séjour ainsi que du soutien psycho-médical, juridique et administratif. Ces centres sont destinés aux adultes et orienteront les mineurs vers les centres d'Esperanto ou Minor-Ndako mieux préparés à l'accueil des mineurs.

accrue en matière de TEH (voir ci-dessous). Dans ces centres, la victime recevra toutes les informations⁵ nécessaires concernant la procédure de protection. Une fois établi le fait que la victime est mineure, il en sera tenu compte tout au long de l'enquête, concernant la méthode d'audition, l'assistance-orientation et les procédures. L'âge de la minorité est également une circonstance aggravante qui entraîne des peines plus lourdes pour les trafiquants.

À ce stade, il s'agit en quelque sorte d'une reconnaissance anticipée du statut de victime, car ce dernier n'est déclaré officiellement que lors d'une phase ultérieure de l'enquête pénale, par le magistrat de référence. Durant cette période, les services de l'immigration (qui décident du séjour) et le pouvoir judiciaire (qui décide du statut de victime de la TEH) sont en contact permanent ; le statut final de séjour dépendra de l'issue de la procédure contre les suspects de TEH (ECPAT Belgique, 2016).

La **reconnaissance formelle du statut de victime de la TEH** sera décidée par le magistrat de référence⁶, se fondant sur les informations fournies par la police, les centres spécialisés ou d'autres instances éventuellement impliquées. Cette « reconnaissance formelle du statut de victime » sera prononcée et accordée par le magistrat de référence, lorsque certaines **conditions spécifiques** auront été remplies. Ces dernières doivent l'être de manière cumulative, ce qui est souvent très délicat pour les mineurs victimes, en effet :

- Ils doivent rompre tout contact avec les trafiquants ;
- Ils doivent accepter le soutien d'un centre spécialisé ;
- Ils doivent coopérer avec les autorités judiciaires en faisant une déclaration ou en déposant une plainte.

Or, ces conditions sont assez problématiques considérant, en particulier, l'art. 11.3 de la directive 2011/36/UE sur la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, qui demande aux États membres de prendre " les mesures nécessaires pour que l'assistance et l'aide aux victimes ne soient PAS subordonnées à la volonté de ces dernières de coopérer dans le cadre de l'enquête, des poursuites ou du procès pénaux"⁷. Certains des experts interrogés ont également fait remarquer qu'une exigence de coopération est un fardeau bien trop lourd pour de nombreux mineurs victimes, car ils dépendent de leurs trafiquants, souvent à plusieurs titres (liens familiaux, codes du silence, menaces, liens affectifs...). Certains soutiennent que les victimes devraient d'abord être considérées comme des victimes ayant des droits, et non comme des moyens de preuve au service d'une enquête criminelle.

⁵ Des brochures d'information existent en 28 langues (v. <https://www.myria.be/fr/publications/victimes-de-la-traite-des-etres-humains-brochure-en-28-langues>).

⁶ Ce magistrat de référence est un procureur au niveau de la première instance ou des cours d'appel, nommé en tant que tel dans les arrondissements judiciaires.

⁷ On trouve la même demande dans la ligne directrice UNICEF 3.1 (2006) indiquant que "la reconnaissance d'un mineur comme victime de traite et l'octroi d'une assistance ne doit pas dépendre de sa volonté ou aptitude à informer la police ou à témoigner contre ses trafiquants". Cette ligne directrice se réfère à l'article 12.6 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains énonçant un principe similaire mais s'appliquant particulièrement à la qualité de témoin : Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour s'assurer que l'assistance à une victime n'est pas subordonnée à sa volonté de témoigner.

Le rapport complet décrit également les services destinés aux victimes mineures de la TEH, tels Esperanto et Minor-Ndako, ainsi que certaines nouvelles initiatives destinées aux victimes de la traite des jeunes filles à des fins de prostitution. L'approche de **la prise en charge** des mineurs victimes de la TEH est, entre autres, conçue pour offrir abri et sécurité, éviter une victimisation secondaire, des intimidations ou des représailles, comme le stipule l'art. 22.4. Les centres spécialisés offrent également un soutien pour un rétablissement physique, psychologique et social, ainsi que des informations juridiques et procédurales appropriées, une thérapie si nécessaire, une scolarité, des activités de loisirs, etc. Esperanto a une fonction très spécifique en tant que centre d'accueil pour les mineurs victimes, avec un régime contrôlé, au début, mais accordant une liberté croissante au fil du temps.

Protection de la vie privée (article 21)

Rares sont les experts interrogés qui ont approfondi cette question⁸, mais les **règles générales concernant la vie privée** sont appliquées ici comme dans toute autre enquête pénale. L'article 433 novies/1 du Code pénal interdit la publication et la diffusion de textes, dessins, photos ou tout autre image ou matériel audio qui pourraient révéler l'identité des victimes de (TEH).

Certains problèmes peuvent néanmoins survenir du fait que des déclarations, des enregistrements du mineur ou des informations identifiables font partie du dossier judiciaire, qui est accessible aux avocats de la défense. Il est parfois arrivé que l'adresse d'Esperanto ait, par exemple, été ajoutée au dossier judiciaire. La divulgation de tels détails personnels concernant la victime pourrait être évitée si on les conservait dans un document séparé, accessible uniquement à la police ou à l'accusation, ou bien en permettant à la victime d'utiliser l'adresse du cabinet de son avocat.

D'autres mesures sont envisageables à cette fin, telles que, par exemple, des audiences à huis clos, ou bien, éviter tout contact visuel ou toute confrontation avec le suspect en dehors de la procédure, la non-divulgation publique ou médiatique de données personnelles sur le mineur.

À cet égard, il convient de mentionner une nouvelle pratique développée par Payoke, l'un des centres spécialisés sur les "informateurs" où les données d'identité de la victime conservées dans les dossiers des services de police et ne figurent pas dans les dossiers judiciaires consultables par les autres parties concernées.

Mesures procédurales — Tuteur légal et représentation légale (art. 23-24)

Les victimes de la traite des êtres humains peuvent bénéficier de mesures de protection spécifiques, telles que des locaux d'audition adaptés, des entretiens menés par des professionnels, l'évitement de tout contact avec les délinquants, le recours aux technologies de communication et le fait d'être entendu séparément. D'autres mesures telles que le droit d'être entendu par des professionnels formés à cet effet ou par des personnes du même sexe que la victime n'ont pas été spécifiquement mentionnées par les experts interrogés, mais peuvent être mises en place dans certains cas. Les victimes ont également droit à une aide juridique gratuite et les victimes non belges se voient attribuer un tuteur qui les aide pour les questions administratives, besoins de soins, d'éducation et problèmes juridiques.

Le code de procédure pénale⁹ prévoit une **méthode d'audition spécifique** pour les mineurs, recourant à l'enregistrement audiovisuel de leurs déclarations, qui intervient sur décision du procureur ou du juge d'instruction. Cependant, pour les victimes de la TEH, une telle garantie n'est pas toujours accessible,

⁸ La loi du 8 avril 2002 permet au juge d'instruction et au procureur d'accorder aux témoins l'anonymat complet ou partiel dans le cadre de procédures pénales au cas où leur déposition risquerait de les mettre en danger. Aucun des experts interrogés n'a fait référence à ladite loi et le département de la Justice indique que cette possibilité est rarement utilisée dans les affaires de TEH.

⁹ art.91 bis-98 : cette méthode d'audition est obligatoire pour certaines infractions mais pas pour la TEH

selon le lieu où l'on trouve la victime et le moment de l'entretien. Tous les professionnels de terrain ne sont pas formés à ces techniques et il arrive parfois que la victime de la TEH soit par exemple interrogée avant même qu'un tuteur ait été nommé.

L'utilisation de ces techniques de communication a plusieurs objectifs : offrir à la victime un cadre sécurisé pour faire son récit¹⁰, éviter trop d'interruptions, recueillir autant d'informations que possible et éviter tout traumatisme secondaire ou toute confrontation avec les trafiquants présumés.

Dans de tels contextes, les mesures spécifiques recommandées sont, pour n'en citer que quelques-unes : la présence d'un psychologue ou d'un psychiatre, l'accompagnement par une personne de confiance (ou le tuteur), l'audition dans une pièce séparée pour éviter tout contact avec les trafiquants présumés, les entretiens effectués par des fonctionnaires de police formés à cet effet, obtention d'un témoignage juridiquement valable.

Au cours des dernières décennies, un système de **tutelle**¹¹ a été mis en place, sous l'égide du ministère de la Justice (indépendamment de l'immigration et des affaires intérieures), pour tout mineur non accompagné, victime ou non de la TEH, entrant sur le territoire. Dès que l'on trouve un mineur non accompagné par un parent, les agents de terrain doivent immédiatement contacter les services de tutelle. Les tuteurs ont bénéficié d'une formation et agiront dans l'intérêt supérieur de l'enfant (bien-être social, éducatif, mental et physique...) pour tout ce qui concerne la situation de l'enfant : un lieu d'hébergement, la scolarisation, les soins médicaux, le soutien juridique, etc. ; les tuteurs peuvent, par exemple, se porter également partie civile dans une procédure pénale ou représenter la victime lors d'une action en dommages et intérêts.

Sur le principe, ce système est certainement favorable, mais, en réalité, il n'y a pas assez de tuteurs immédiatement affectables à chacune des victimes de la TEH. Par ailleurs, tous ne sont pas familiers de la TEH et de ses spécificités.

Outre le tuteur, les victimes de la TEH sont soutenues juridiquement par les centres spécialisés, qui assurent le suivi des procédures, et elles ont droit à une **assistance juridique gratuite** si nécessaire. Les mineurs en général sont considérés comme insolubles, tout comme les victimes de la TEH. L'aide juridique gratuite est fournie au stade initial (information, premiers conseils juridiques) et également au second stade (aide juridique plus spécifique et représentation pendant la procédure). Mais, là encore, on ne trouve pas beaucoup d'avocats experts dans les affaires de TEH.

Les besoins

Le rapport complet contient des recommandations détaillées, mais les questions les plus urgentes sont les suivantes :

- Maintenir la lutte contre la TEH comme une priorité politique ;
- Mettre pleinement en œuvre les réglementations spécifiques en fournissant toutes les ressources nécessaires, tant financières qu'humaines (par exemple, davantage de tuteurs, davantage de formation...) ;
- Investir dans la formation des professionnels de première ligne dans tous les départements concernés afin d'accroître les connaissances sur les symptômes de la TEH et des enfants victimes, ainsi que sur les systèmes de soutien disponibles et sur le contexte juridique ;
- Développer un système plus détaillé d'évaluation individuelle des enfants victimes ;
- Accorder le statut de victime aux enfants dans des conditions plus clémentes, indépendamment de leur capacité ou de leur volonté de coopérer à l'enquête et à la procédure.

¹⁰ Art.12 de la Convention des droits de l'enfant et Directive UNICEF 2.4

¹¹ Loi du 24 décembre 2002

Plutôt que d'essayer d'amener les victimes de la TEH à témoigner pour l'accusation, il faudrait plutôt répondre à leurs besoins sur un plan plus psychoémotionnel ;

- Augmenter les investissements dans les centres spécialisés pour les enfants victimes et dans le service de tutelle ;
- Garantir que toutes les informations fournies par une victime mineure de la TEH, même si elle ne porte pas plainte, demeurent confidentielles pour une éventuelle utilisation ultérieure. Cette mesure doit être prise dès les premiers soupçons de TEH. Généralement, plus le temps passe, moins l'on retrouve de preuves ; ce type d'informations, recueilli dès l'origine, pourrait alors devenir pertinent ;
- Développer une "approche en chaîne" plus forte, avec des liens plus étroits entre l'aide spécifique liée à la TEH et les modules généraux d'aide à la jeunesse, répondant aux besoins spécifiques de chaque victime mineure de la TEH. Les soins et le soutien doivent être proposés dans le cadre d'un continuum de soins (par exemple dans la même langue) et adaptés aux spécificités du cas par une offre globale de soutien médical, juridique et psychologique dans des cadres adéquats ;
- L'enregistrement audiovisuel des témoignages devrait être rendu obligatoire pour toutes les victimes mineures de la TEH. Il convient d'impliquer les équipes de police spécialisées (TAM) pour l'enregistrement audiovisuel des témoignages dans toutes les affaires de TEH affectant des victimes mineures, y compris dans les cas d'exploitation par le travail, où l'on y procède rarement.