

## “Everyone has a Role: How to Make a Difference Together”

23-24 April 2018

### Panel 1: Review of current co-operation mechanisms in combating trafficking in human beings

*Une coopération efficace entre magistrats du ministère public et leurs partenaires dans la lutte contre la traite des êtres humains: le réseau d'expertise des magistrats belges spécialisés*

*Frédéric Kurz*

#### 1. Qu'est-ce qu'un réseau d'expertise de magistrats ?

Le code judiciaire belge autorise le collège des procureurs généraux à instituer des réseaux d'expertise, dans les matières qu'il détermine, constitués de magistrats du parquet fédéral, des parquets généraux, des parquets du procureur du Roi, des auditorats généraux du travail, des auditeurs du travail, et, le cas échéant, d'autres experts.

Il s'agit de réseaux qui concernent les magistrats du Ministère public, et non ceux des tribunaux.

Le parquet fédéral est un parquet centralisé compétent notamment pour les infractions les plus graves (contre la sécurité de l'Etat, de même que la traite des êtres humains avec circonstances aggravantes) et les infractions qui concernent plusieurs ressorts ou qui ont une dimension internationale.

Les auditorats généraux du travail et les auditeurs du travail sont des parquets spécialisés en matière de droit du travail et de la sécurité sociale. Ils ont une compétence civile et pénale.

Les réseaux d'expertise agissent sous l'autorité du collège des procureurs généraux et sous la direction et la surveillance d'un procureur général désigné spécialement pour la matière concernée.

Ils ont pour mission de veiller à promouvoir la circulation de l'information et de la documentation entre les membres du Ministère public et peuvent être chargés de toute mission d'appui.

Concrètement, le collège des procureurs généraux a institué des réseaux d'expertise dans une série de domaines de la politique criminelle : criminalité contre les personnes, cyber-criminalité, terrorisme, droit pénal militaire, droit de la circulation routière, infractions environnementales, grand banditisme, stupéfiants, ..., et **traite et trafic des êtres humains**.

Font partie des réseaux d'expertise les magistrats qui, dans chaque corps judiciaire, sont désignés pour suivre la matière particulière concernée ; ce sont les magistrats de référence.

Le procureur général désigné pour assurer la mise en œuvre de la politique criminelle dans une matière déterminée veille à l'élaboration d'une même politique criminelle pour tout le Royaume dans cette matière, sans préjudice d'une adaptation en fonction des particularités locales.

## 2. Les magistrats de référence traite et trafic des êtres humains

Dans chaque corps judiciaire du Ministère public (les parquets du procureur du Roi, les auditorats du travail, les parquets généraux, les auditorats généraux du travail et le parquet fédéral), des magistrats sont désignés magistrats de référence en matière de traite des êtres humains. Ils sont 55 au total.

L'organisation judiciaire belge se caractérise par une division territoriale en arrondissements (pour les parquets du procureur du Roi et les auditorats du travail – il y a 14 parquets et 9 auditorats du travail) et en ressorts (au nombre de 5 pour les parquets généraux et pour les auditorats généraux du travail). L'arrondissement couvre le champ d'action territorial des tribunaux. Le ressort couvre le champs d'action territorial des cours d'appel et englobe plusieurs arrondissements. Dans chaque ressort la politique criminelle est portée par le procureur général, et relayée dans les arrondissements auprès des parquets du procureur du Roi et des auditorats du travail par les membres des parquets généraux ou auditorats généraux du travail.

Une circulaire définit le rôle des magistrats de référence: outre faire partie du réseau d'expertise, il s'agit, dans son arrondissement ou ressort judiciaire, entre autres,

- d'être l'interlocuteur de toute une série de partenaires :
  - dans un même ressort ou un même arrondissement, les autres magistrats de référence dans une approche verticale (magistrat du parquet et magistrat du parquet général, magistrat de l'auditorat du travail et magistrat de l'auditorat général du travail) et dans une approche horizontale (magistrat du parquet et magistrat de l'auditorat du travail, magistrat du parquet général et magistrat de l'auditorat général du travail),
  - les magistrats de référence des autres arrondissements ou ressorts,
  - le magistrat du parquet fédéral,
  - les services d'enquête (police, inspections sociales, ...),
  - les autorités administratives intéressées,
  - l'Office des étrangers,
  - les centres d'accueil des victimes de la traite
- pour les parquets d'instance ou les auditorats du travail, de procéder à toute enquête et poursuite en la matière, de diligenter l'action publique,

- pour les parquets généraux et auditorats généraux du travail, de veiller à l'harmonisation de la politique criminelle dans le ressort, de suivre les dossiers importants traités dans les parquets du ressort, de rassembler les décisions judiciaires importantes, de faire au collège des procureurs généraux toute suggestion pour améliorer la politique des poursuites en la matière.

Ces magistrats sont donc les référents en matière de traite des êtres humains vis-à-vis de leurs collègues, mais également les uns vis-à-vis des autres, et pour les partenaires extérieurs.

A ce propos, il faut rappeler que le mécanisme national de référence belge est tel que dès qu'une victime potentielle de traite des êtres humains est identifiée, un contact est pris entre le magistrat, la police, l'Office des étrangers (si la victime n'est pas belge) et le centre d'accueil des victimes, de sorte qu'il existe une habitude de travail entre ces différents intervenants.

Les magistrats de référence font donc d'office partie du réseau d'expertise Traite et trafic des êtres humains.

### 3. Le réseau d'expertise Traite et trafic des êtres humains

#### 3.1.

Le réseau d'expertise traite et trafic des êtres humains fonctionne depuis 2001.

Il est constitué par le maillage reliant tous les magistrats de référence qui travaillent dans cette matière et mettent en œuvre la politique criminelle définie par le Ministre de la justice sur avis du collège des procureurs généraux.

Les liens entre les magistrats de référence, inscrits dans le fonctionnement du réseau d'expertise, permettent la circulation de l'information de façon horizontale et verticale, que ce soit au plan du traitement des dossiers judiciaires proprement dits ou au plan de la communication de jurisprudence, de problématiques spécifiques.

C'est le réseau d'expertise qui organise les cycles de formation des magistrats.

Son protocole de création énonce qu'il a pour mission d'assurer les contacts entre les magistrats de référence avec les personnes, les services ou les institutions qui, en dehors du ministère public, sont concernés par la politique de lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains, comme par exemple, le Service de la politique criminelle, l'Office des Etrangers, la police fédérale, Myria (rapporteur national), les centres d'accueil pour les victimes, l'inspection sociale et l'inspection des lois sociales, les entités fédérées, ..

Font également partie du réseau d'expertise le Service de la politique criminelle qui a pour mission d'assurer le suivi de la politique criminelle définie par le Ministre de la justice, le Service des analystes statistiques du Ministère public et le service Législation du ministère de la justice.

En fonction des événements, à la demande, d'autres partenaires peuvent être associés à l'activité du réseau d'expertise : les centres d'accueil des victimes, l'Office des étrangers, les services de la police , ...

3.2.

De façon concrète, le procureur général titulaire de cette matière est chargé de la gestion générale du réseau d'expertise.

Il est assisté par un team de coordination et il désigne un coordinateur principal du team de coordination au sein de son ressort.

Le coordinateur principal représente le procureur général dans toute réunion ou tout événement relatif à la traite des êtres humains, par exemple à la Cellule interdépartementale de lutte contre la TEH qui se réunit à l'initiative du Ministre de la justice qui adopte le plan d'action en vue lutter contre la traite, et au Bureau de cette cellule où les projets sont en cours sont débattus.

La Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre la TEH est l'instance de coordination de la politique nationale dans cette matière. Sa composition – tous les départements ministériels concernés, la police, les inspections sociales, l'Office des étrangers, les entités fédérées, les centres d'accueil des victimes, le rapporteur national, ..., et le collège des procureurs généraux, illustre l'approche multidisciplinaire de la lutte contre la TEH en Belgique ; la cellule élabore le plan national de lutte contre la TEH et évalue sa bonne exécution au cours de 2 à 3 réunions par an. Le Bureau de la cellule réunit les intervenants les plus directement concernés environ une fois par mois. Il assure le suivi de l'exécution des mesures prévues au Plan national.

Il est le « gestionnaire » du réseau d'expertise et agit en concertation avec le team de coordination.

Le team de coordination est composé des magistrats de référence des parquets généraux et auditorats généraux du travail, de représentants du conseil des procureurs du Roi et du conseil des auditeurs du travail, du Service de la politique criminelle et du service Législation du ministère de la justice.

Ce team de coordination se réunit plusieurs fois par an et est en quelque sorte l'interface entre les magistrats de référence et le collège des procureurs généraux :

- des problématiques vécues sur le terrain sont évoquées au team de coordination qui, le cas échéant, émet des recommandations au collège des procureur généraux pour améliorer la politique criminelle (exemple récent : la question des *tienerpooiers* – loverboys – et leurs victimes mineures) ;
- par ailleurs le team de coordination examine toute question posée par le collège des procureurs généraux (exemple récent : donner un avis sur le projet de réforme du code pénal en ce qu'il concerne la traite des êtres humains).

Une mission importante du team de coordination est de préparer les directives de politique criminelle, et leurs amendements ultérieurs, qui sont adoptées par le collège des procureurs généraux et le Ministre de la justice.

C'est aussi le team de coordination qui prépare le programme de formation des magistrats de référence, de même que la formation de base en matière de traite des humains pour les magistrats non spécialisés.

### 3.3.

Le team de coordination organise les réunions plénières du réseau d'expertise.

Tous les deux ans, l'ensemble des magistrats de référence et les partenaires habituels de la lutte contre la traite des êtres humains (police, inspections sociales, Office des étrangers, centres d'accueils des victimes, rapporteur national) sont invités à une journée au cours de laquelle le rapport d'évaluation de la politique criminelle pour la traite des êtres humains est présenté, et certaines thématiques d'actualité sont abordées. C'est un moment privilégié pour consolider les liens de confiance entre les intervenants.

Les matinées sont généralement consacrées à des exposés, parfois par des intervenants extérieurs (ex. Eurojust), et les après-midi à des ateliers au cours desquels un *casus* est discuté, ce qui permet des échanges non seulement entre magistrats mais également entre magistrats et centres d'accueil par exemple.

### 3.4.

Dans le cadre des missions confiées au réseau d'expertise, le team de coordination peut charger des groupes de travail *ad hoc* de l'élaboration de projets concrets (exemple : groupe de travail pour la rédaction d'une nouvelle circulaire).

Par ailleurs des magistrats de référence peuvent participer à des groupes de travail organisés par des intervenants extérieurs (exemple : groupe de travail en vue de préparer une brochure de sensibilisation des banques aux flux financiers générés par la traite des êtres humains).

Cette contribution des magistrats de référence aux activités des partenaires tiers s'effectue dans un cadre très souple : il peut s'agir d'initiative locale (par exemple participer à une action de sensibilisation du grand public au cours d'une soirée à l'initiative d'un centre d'accueil, ou à une formation ponctuelle de travailleurs sociaux, ...).

Même si le magistrat de parquet doit se conformer à ses obligations vis-à-vis de la hiérarchie, il n'y a pas d'autorisation formelle à requérir de la part du procureur général qui est chargé de la politique criminelle en la matière ou du coordinateur du réseau d'expertise. Il lui est juste demandé de communiquer l'information pour qu'elle puisse circuler.

Exemple : participation d'un magistrat d'Anvers au groupe de travail (local) *Tienerpooiers* créé à l'initiative des autorités flamandes. Les travaux du groupe de travail tendent à établir un *modus operandi* qui concerne le parquet d'Anvers mais qui pourrait être étendu à tous les autres parquets saisis du même type d'affaire ; en ce cas les travaux du groupe de travail intéressent la totalité du réseau d'expertise, qui dès lors suit ces travaux.

Les magistrats de référence TEH ont donc à nouveau la possibilité de se rencontrer et de rencontrer d'autres intervenants dans ce cadre.

On notera également que les magistrats de référence participent fréquemment aux formations dispensées dans des services extérieurs (police, inspections sociales, séminaires, ...).

#### 4. Les réunions de coordination

La directive de politique criminelle impose au magistrat de référence des parquets du procureur du Roi, qui sont en charge des dossiers sur le terrain, d'organiser au minimum deux fois par an des réunions de coordination auxquelles sont conviés ses collègues magistrats de référence de l'auditorat du travail et du parquet général et de l'auditorat général du travail, les représentants des services de police locale et fédérale spécialisés en traite des êtres humains, les représentants des inspections sociales, ainsi que tout autre expert.

Un magistrat spécialisé dans la protection de la jeunesse peut également être convié lorsque des dossiers impliquant des victimes mineures sont discutés.

Au cours de ces réunions on aborde des points de nature opérationnelle, on discute de l'évolution du phénomène constatés dans l'arrondissement judiciaire, on établit une image du phénomène.

#### *En synthèse*

Par l'institution du réseau d'expertise d'une part et la désignation de magistrats de référence d'autre part, les autorités belges ont structuré les liens entre les magistrats spécialisés de façon verticale autant qu'horizontale, et suscité les contacts entre les magistrats et les autres intervenants.

Ces contacts sont très fréquents, non seulement à l'occasion de dossiers précis (cfr le mécanisme national d'orientation), mais également dans le cadre de réunions, journées d'études, groupes de travail, ..., au cours desquels intervient une réflexion plus globale sur l'évolution du phénomène et la lutte contre celui-ci.

A l'occasion de toutes ces rencontres, des liens de confiance se créent, des échanges interviennent sur des dossiers, sur des pratiques, ce qui crée une véritable valeur ajoutée et concrétise une réelle approche multi-disciplinaire dans la lutte contre la TEH.

### *Recommandations suggérées*

- Promouvoir la cohérence de la mise en œuvre de la politique criminelle en matière de lutte contre la traite des êtres humains (p. ex. : confier à une seule autorité au sommet de la hiérarchie judiciaire, le mandat de mettre en œuvre la politique criminelle en matière de traite des êtres humains),
- Désigner formellement des magistrats de parquet spécialisés en TEH et assurer leur formation,
- Emettre des directives qui s'appliqueront de manière égale à chacun des magistrats spécialisés (notamment dans le cadre du mécanisme national d'orientation),
- Organiser les relations horizontales et verticales de ces magistrats entre eux,
- Promouvoir dans une directive contraignante l'organisation de réunions entre ces magistrats et les partenaires (centres d'accueil notamment),
- Favoriser les contacts entre les magistrats de référence et les autres intervenants dans le cadre de réunions, journées d'études, groupes de travail, ... → instaurer une relation de confiance entre tous ces partenaires.