



► Note de recherche

avril 2021

Accès à la protection et au recours pour les victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail en Belgique et aux Pays-Bas

Selon les dernières estimations mondiales de l'OIT sur l'esclavage moderne, près de **25 millions de personnes sont victimes du travail forcé dans le monde**¹. Le travail forcé persiste malgré son interdiction dans les instruments internationaux et régionaux. La lutte contre le travail forcé a reçu un nouvel élan avec la cible 8.7 des Objectifs de développement durable des Nations unies et l'adoption du Protocole de 2014 à la Convention sur le travail forcé, 1939 (n° 29), qui renforce les droits d'accès à la protection et au recours pour les victimes du travail forcé et de la traite des êtres humains. L'objectif de cette étude est d'examiner les **voies d'accès à la protection et au recours pour les victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail en Belgique et aux Pays-Bas**. Alors qu'il existe déjà une abondante littérature sur les lacunes en matière de protection et de recours pour les victimes de la traite des êtres humains, **l'intérêt de cette étude est qu'elle met l'accent sur l'identification des voies existantes de protection et de recours également pour les victimes potentielles², telles que celles qui ne sont pas identifiées comme victimes de la traite des êtres humains ou à qui on a retiré le statut de victime de la traite des êtres humains**. L'étude est basée sur une recherche documentaire complétée par des entretiens avec des praticiens sélectionnés appartenant à différentes catégories professionnelles dans les deux pays. Notre étude vise à fournir un aperçu de la façon dont ces voies fonctionnent dans la pratique, à identifier les obstacles qui existent pour y accéder et à mettre en évidence les bonnes pratiques ou les pratiques prometteuses existantes. Ses conclusions visent à informer les décideurs politiques, les praticiens, les ONG et les universitaires dans l'UE et au-delà.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que **dans les deux pays, de multiples mécanismes existent en droit pénal, civil et administratif**. Ceux-ci permettent aux victimes (potentielles) de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail, du moins en théorie, d'accéder à une protection et à un recours, y compris une indemnisation et/ou la possibilité

¹ Les estimations comprennent les victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle et de travail, de mendicité et d'activités criminelles. Elles incluent également les victimes du travail forcé imposé par l'État, mais pas la traite à des fins de prélèvement d'organes.

² Dans cette étude, le terme « victime » fait référence aux personnes qui ont été identifiées par le biais du mécanisme national d'orientation (MNO) et qui se sont vu accorder l'accès à la protection et au recours par le biais du cadre législatif et politique de lutte contre la traite des êtres humains. Le terme « victime (potentielle) » fait référence aux personnes qui refusent de coopérer avec les autorités et qui, par conséquent, ne se voient pas accorder le statut de victime, ainsi qu'à celles qui se voient retirer ce statut (par exemple, lorsque l'affaire est rejetée pour des questions de procédure, qu'elle a été classée sans suite ou que la procédure a commencé mais que le procureur décide de poursuivre pour des infractions autres que la traite des êtres humains).

de réclamer des arriérés de salaire. **Toutefois, il semble très difficile d'utiliser ces mécanismes dans la pratique.** Lorsque les victimes (potentielles) utilisent ces voies, elles s'appuient fortement sur **l'assistance spécialisée**, notamment les organisations de lutte contre la traite et de défense des droits du travail et les syndicats. Nous avons également noté qu'il existe un certain nombre de professionnels très engagés qui visent à soutenir les victimes dans leur accès au recours et à la protection dans les différentes catégories professionnelles interrogées et dont les engagements font sans aucun doute une différence positive dans l'issue pour les victimes.

L'accès à la protection dépend, avant tout, de la détection d'une victime potentielle de la traite des êtres humains. Nos conclusions font écho à d'autres rapports, qui constatent que **la détection des victimes est difficile et que la plupart des victimes ne sont pas détectées.** Les situations de traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail ne sont souvent **pas évidentes au premier abord.** Enquêter sur des cas suspects demande du temps et des ressources dont les acteurs de première ligne, tels que les inspecteurs du travail et la police, manquent souvent. Les victimes (potentielles) sont souvent réticentes à se manifester et à partager les informations nécessaires sur leur situation pour diverses raisons, notamment le manque de confiance dans les autorités, l'absence d'auto-identification en tant que victimes, l'absence de statut de résidence et la dépendance à l'égard du revenu (souvent faible) tiré de leur travail. En outre, si elles ne sont pas identifiées comme des victimes de la traite des êtres humains, elles n'ont droit à aucune forme de soutien lorsqu'elles portent plainte.

Les inspecteurs du travail peuvent jouer un rôle particulièrement important dans **la détection et l'identification des victimes potentielles** dans les deux pays. Nous constatons notamment que **la qualité des informations et le niveau de détail** que les inspecteurs du travail incluent dans leur rapport d'inspection lorsqu'ils rencontrent des victimes potentielles **peuvent avoir un impact significatif sur l'issue d'une affaire.** Ces informations vont de questions apparemment insignifiantes, telles que l'inclusion des coordonnées correctes des travailleurs, à la description du lieu et des conditions de travail, en passant par la notation de la fonction et des tâches précises effectuées par la victime potentielle. D'après l'expérience de nos interlocuteurs, le rôle et la visibilité des syndicats dans le contexte de la lutte contre la traite des êtres humains, dans des domaines tels que la détection des victimes, semblent actuellement limités dans les deux pays. Cependant, l'exemple du syndicat néerlandais FNV-VNB dans le secteur du transport montre leur rôle potentiel dans la détection des victimes et dans la facilitation de l'accès aux recours³.

Dans les deux pays, après détection, les victimes présumées de la traite des êtres humains doivent se voir offrir un délai de réflexion et de rétablissement inconditionnel. Dans la pratique, il apparaît aux Pays-Bas que l'octroi d'un délai de réflexion et de rétablissement complet⁴ peut parfois être influencé par des considérations liées à l'enquête. En outre, dans les deux pays, **lorsque plusieurs victimes sont détectées, elles ne figurent pas toutes sur l'acte d'accusation du procureur, ce qui a de graves conséquences sur leur accès à la protection et au recours.**

Dans les deux pays, l'accès à la protection après le délai de réflexion est conditionné par la coopération avec les autorités dans le cadre de la procédure pénale. **La manière dont la conditionnalité est appliquée semble différer dans les deux pays. Alors que les praticiens décrivent la conditionnalité comme relativement « légère » en Belgique, elle semble être plus contraignante pour les victimes potentielles aux Pays-Bas.**

Les praticiens signalent que dans les deux pays, **certaines victimes refusent de coopérer avec les autorités** pour diverses raisons. Par conséquent, ces victimes ne sont pas identifiées comme des victimes de la traite des êtres humains et n'ont pas droit à l'accès à la protection et aux recours liés à ce statut après la période de réflexion et de rétablissement. Dans les deux pays, **il semble qu'il ne soit pas rare que le statut de victime de la traite des êtres humains soit retiré au cours de la procédure pénale.** En général, les victimes perdent leur accès à la protection si les affaires sont abandonnées ou - dans le cas des Pays-Bas - si l'auteur est acquitté. Toutefois, dans les deux pays, si la procédure dure depuis plusieurs années, les victimes sans permis de séjour peuvent demander un permis de séjour permanent.

³ Fédération internationale des ouvriers du transport, [Pandémie d'exploitation dans le transport routier européen](#) (26 juin 2020).

⁴ Le délai de réflexion et de rétablissement fait référence au délai accordé à une victime (potentielle) de la traite des êtres humains pour se rétablir et réfléchir à sa volonté de coopérer ou non avec les autorités.

Recevoir leurs salaires impayés semble être un élément central de la réparation pour les victimes (potentielles) de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail. Nous constatons que le principal moyen pour les victimes de la traite des êtres humains de demander réparation est de se joindre à une procédure pénale en tant que partie civile ou lésée. Si une indemnisation est accordée à la suite d'une procédure réussie, il est difficile pour les victimes de la réclamer dans la pratique. « **L'option de paiement anticipé** » aux Pays-Bas est une bonne pratique : après huit mois, si l'auteur de l'infraction n'a toujours pas payé l'indemnisation, le gouvernement intervient et avance l'indemnisation à la victime.

Dans les deux pays, **le seuil judiciaire appliqué pour poursuivre avec succès une affaire de traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail est perçu comme élevé**. Ce seuil semble être anticipé par les acteurs de première ligne lorsqu'ils détectent et identifient les victimes, mais aussi par les procureurs lorsqu'ils décident d'engager des poursuites pénales. Par conséquent, **il semble que les procureurs choisissent parfois d'engager des poursuites pour des infractions de niveau inférieur plutôt que pour la traite des êtres humains**. Cela a de **graves conséquences** pour les victimes, car elles perdent les droits importants liés au statut de victime de la traite des êtres humains. Toutefois, si des poursuites pénales sont engagées pour des infractions de niveau inférieur, il est théoriquement toujours possible pour les victimes potentielles de se constituer partie civile/partie lésée pour demander une indemnisation. En Belgique, le Code pénal social permet de combiner certaines infractions administratives avec des infractions pénales. Par conséquent, il est possible pour la victime potentielle de réclamer des salaires impayés en tant que partie civile dans la procédure pénale si l'accusation de traite des êtres humains est abandonnée. Toutefois, cela dépend des charges que les procureurs incluent dans l'acte d'accusation. Par exemple, il est nécessaire que le procureur inclue l'accusation de non-paiement des salaires dans l'acte d'accusation, ce qui ne semble pas être le cas par défaut. Du point de vue du procureur, l'accusation de non-paiement des salaires n'est pas importante car elle n'entraîne pas de peine élevée pour l'employeur. Cependant, du point de vue de la victime, l'inclusion de cette infraction est cruciale pour obtenir une réparation.

Il est important de noter que l'accès au recours est théoriquement possible dans le cadre des procédures civiles ou du travail pour les victimes potentielles - celles qui ne sont pas identifiées ou dont le statut de victime de la traite des êtres humains a été retiré - même si elles ont un statut d'immigrant irrégulier. Cependant, nous constatons qu'il existe de **nombreux obstacles à l'accès aux tribunaux civils et du travail dans la pratique**, allant de la longueur des procédures à des coûts élevés. Il ressort très clairement de l'étude que **si une procédure civile est envisagée, l'assistance aux victimes par des organisations d'aide aux victimes, des organisations de la société civile ou des syndicats est indispensable**. Ces organisations fournissent des conseils aux victimes potentielles sur les différentes options disponibles. Dans les deux pays, ces organisations ont développé de bons réseaux professionnels et des accords de travail avec les acteurs institutionnels. Cependant, elles manquent souvent de ressources financières, ce qui les empêche de traiter tous les cas et d'explorer de nouvelles voies de recours potentielles, y compris celles qui sont moins fréquemment utilisées. Cela a un impact négatif sur l'accès des victimes potentielles aux recours.

Les deux pays ont **mis en place des mécanismes administratifs** tels que des **régimes d'indemnisation publique pour les victimes de crimes violents**, pour les travailleurs victimes d'**accidents du travail** ou dont les employeurs sont devenus insolvables. Les deux pays ont mis en place des fonds pour les victimes de crimes violents, auxquels les victimes de la traite des êtres humains peuvent prétendre. Toutefois, l'accessibilité à ces fonds semble varier dans la pratique. En Belgique, il semble très difficile d'y accéder pour les victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail, notamment en raison de la nécessité d'épuiser d'abord les autres recours (procédure pénale, éventuellement procédure civile) et de démontrer la preuve d'une « violence intentionnelle ». Aux Pays-Bas, l'obstacle à l'accès au fonds semble être beaucoup plus faible, car l'accès au fonds d'indemnisation des victimes de la criminalité ne nécessite pas l'épuisement préalable des autres recours nationaux. Des changements récents dans la politique du fonds semblent avoir simplifié de manière significative l'accès au fonds pour les victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail, car elles n'ont plus à prouver un « préjudice grave ».

Dans les deux pays, les travailleurs ont droit à une **indemnisation en cas d'accident du travail**, soit par le biais de l'assurance de l'employeur, soit par le biais de régimes publics. En Belgique, les travailleurs migrants en situation irrégulière ont le droit de bénéficier du fonds d'accident du travail FEDRIS si l'employeur ne dispose pas de l'assurance obligatoire. Dans la pratique, cependant, les victimes en situation irrégulière ne parviennent guère à accéder à FEDRIS sans le soutien d'organisations tierces telles que des avocats, des syndicats et des organisations de la société civile qui ont une connaissance pratique des procédures requises. La faillite de l'employeur étant un obstacle à la demande de

remboursement des salaires, il est possible pour les victimes potentielles de demander le remboursement d'une partie de leurs salaires dans le cadre des **régimes d'insolvabilité de l'État**. En Belgique, les organisations de soutien ont l'expérience de cette procédure et ont soutenu avec succès des victimes potentielles. Le mécanisme néerlandais semble être moins bien connu de certaines organisations de soutien aux Pays-Bas. Des obstacles existent notamment en ce qui concerne les autres débiteurs qui sont servis en premier, l'absence de compte bancaire officiel dans le cas des travailleurs migrants en situation irrégulière et le fait que, dans certains secteurs, les travailleurs sont officiellement employés en dehors du pays où le travail est effectué.

Dans l'étude, nous mettons l'accent sur **le rôle que les inspecteurs du travail peuvent jouer pour faciliter, voire fournir, l'accès aux recours**. En Belgique notamment, lorsque des travailleurs sont découverts en situation d'exploitation lors d'inspections sur le lieu de travail, **les inspecteurs du travail sont en mesure de demander à l'employeur de payer les salaires impayés sur le champ**. Dans les deux pays, le travailleur a également la possibilité de soumettre de manière proactive une plainte à l'inspection du travail, qui peut faire l'objet d'un suivi de plusieurs manières. Les inspecteurs du travail contribuent également à faire en sorte que les employeurs respectent le droit du travail applicable et disposent d'une série d'outils pour encourager et faire respecter ce droit. Aux Pays-Bas, l'inspection du travail semble avoir renouvelé son engagement à veiller à ce que tous les outils, y compris la fermeture d'entreprises, soient appliqués plus systématiquement et à orienter les travailleurs sous-payés vers des avocats pour les aider à réclamer leurs salaires. Parallèlement, en Belgique, les inspecteurs du travail ont officiellement **l'obligation de signaler aux autorités les travailleurs migrants en situation irrégulière**. Si cette obligation n'existe pas formellement aux Pays-Bas, dans la pratique, les inspections des lieux de travail avec la police peuvent aboutir à ce que les travailleurs migrants en situation irrégulière soient signalés aux services d'immigration. En outre, des mécanismes plus informels tels que les négociations avec les employeurs ou les approches sectorielles, comme la « Fondation de Conformité pour les travailleurs intérimaires » aux Pays-Bas, peuvent offrir des voies de recours aux victimes potentielles. Nous constatons que les négociations informelles avec les employeurs sont fréquemment utilisées, mais leur efficacité semble dépendre de l'influence de l'acteur impliqué et le soutien des syndicats peut être très utile dans ces cas. Dans le cadre de ces négociations, **les travailleurs semblent prêts à accepter le paiement de salaires bien inférieurs au salaire minimum**, car ils auront plus de chances de le recevoir rapidement grâce à ces négociations informelles, plutôt que de devoir attendre des années la conclusion d'une procédure formelle. Les conventions collectives sectorielles et les moyens innovants de les faire respecter (par exemple, par une meilleure coopération entre les acteurs concernés) peuvent favoriser un meilleur respect des règles dans des secteurs spécifiques.

Dans l'ensemble, compte tenu des obstacles et des pratiques prometteuses qui ressortent de nos conclusions, nos recommandations visant à améliorer l'accès à la protection et au recours pour les victimes potentielles et les victimes de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail peuvent être classées en trois grands thèmes. **Premièrement, rendre plus effectifs les droits existants d'accès à la protection et aux recours pour les victimes de la traite des êtres humains; deuxièmement, mettre en place des mécanismes efficaces de plainte et d'indemnisation pour tous les travailleurs qui ne sont pas identifiés comme des victimes de la traite des êtres humains; et troisièmement, renforcer la gouvernance du marché du travail et l'application du droit du travail.**

Pour nous contacter

Organisation internationale du Travail
Boulevard du Régent 37-40
B-1000 Bruxelles
Belgique

T: +32 2 737 93 80
E: wintermayr@ilo.org