

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

17 septembre 2019

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**relative à l'instauration d'une interdiction
de la mendicité en compagnie
de mineurs et au renversement
de la charge de la preuve en la matière**

(déposée par Mme Katja Gabriëls,
M. Egbert Lachaert et
Mme Goedele Liekens)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2019

17 september 2019

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**tot invoering van een verbod
tot bedelen met een minderjarige
en de omkering
van de bewijslast**

(ingediend door mevrouw Katja Gabriëls,
de heer Egbert Lachaert en
mevrouw Goedele Liekens)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 3175/001.

1. Le cadre légal belge

1.1. *La mendicité n'est pas punissable en soi*

Nous renvoyons au rapport annuel 2016 de Myria, le Centre fédéral Migration, qui résume clairement le cadre normatif belge. Nous en reproduisons donc le contenu dans la présente introduction. En Belgique, la mendicité en tant que telle n'est pas punissable. Les communes ne peuvent donc pas l'interdire. Mais certaines vont quand même jusqu'à interdire ou tout au moins réglementer cette pratique en vertu de leurs pouvoirs de police en matière de salubrité, de sécurité et de tranquillité publique. Ainsi, la ville de Gand a érigé la mendicité en infraction administrative punissable d'une sanction administrative communale (SAC), en application de l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale.

S'agissant de l'exploitation de la mendicité, d'importantes modifications ont été introduites dans le Code pénal par la loi du 10 août 2005 relative, entre autres, à la traite des êtres humains. En effet, l'exploitation de la mendicité est considérée désormais non seulement comme une infraction mais aussi, de surcroît, comme une forme spécifique de traite des êtres humains. En Belgique, le terme "exploitation de la mendicité" est d'ailleurs davantage utilisé que celui de "mendicité forcée".

C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, deux infractions analogues relatives à l'exploitation de la mendicité coexistent dans le Code pénal: l'une à l'article 433*ter* de ce Code (exploitation de la mendicité) et l'autre à l'article 433*quinqüies* (traite à des fins d'exploitation de la mendicité).

Le concept même de mendicité n'a toutefois pas de définition légale. Nous pensons qu'il serait indiqué d'en prévoir une.

À cet égard, la (future) directive de politique criminelle sur l'exploitation de la mendicité devrait apporter quelques éléments de réponse, précisant les comportements qui peuvent s'apparenter à de la mendicité (les musiciens, par exemple).

L'infraction d'exploitation de la mendicité, visée à l'article 433*ter* du Code pénal, vise à punir, d'une part, l'embauche et l'incitation à la mendicité (433*ter*, 1°) et,

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 3175/001.

1. Het Belgisch wettelijk kader

1.1. *Bedelarij is op zich niet strafbaar*

Wij verwijzen naar het jaarrapport 2016 van het federaal Migratiecentrum Myria, dat het Belgisch normatief kader duidelijk samenvat. De inleiding herneemt dan ook deze bijdrage. In België is bedelarij op zich niet strafbaar gesteld. Gemeenten mogen bedelarij als dusdanig dus niet verbieden. Toch doen een aantal gemeenten dat wel of leggen ze bedelarij aan banden op basis van hun politiebevoegdheden inzake gezondheid, veiligheid en openbare rust. De stad Gent bijvoorbeeld heeft bedelarij ingevoerd als een administratieve overtreding die via administratieve sanctie (GAS) kan worden bestraft, in toepassing van artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet.

Het misdrijf van de uitbuiting van de bedelarij is grondig hervormd door de wet van 10 augustus 2005 inzake mensenhandel. Diezelfde wet heeft de uitbuiting van de bedelarij trouwens ook ingevoerd als een specifieke vorm van mensenhandel. In België wordt vaker gesproken van "uitbuiting van de bedelarij" dan van "gedwongen bedelarij".

Zo bestaan er momenteel twee gelijkaardige misdrijven inzake uitbuiting van de bedelarij naast elkaar: het misdrijf bepaald door artikel 433*ter* van het Strafwetboek (uitbuiting van de bedelarij) en dat bepaald door artikel 433*quinqüies* (mensenhandel met het oog op de uitbuiting van de bedelarij).

Het hoofdbegrip bedelarij heeft evenwel geen wettelijke definitie. Wij menen dat het aangewezen is om dit te definiëren.

In dat verband zou de (toekomstige) richtlijn van strafrechtelijk beleid inzake uitbuiting van de bedelarij een aantal verduidelijkingen moeten aanbrengen bij gedragingen die lijken op bedelarij (muzikanten bijvoorbeeld).

Het misdrijf uitbuiting van de bedelarij bedoeld in artikel 433*ter* van het Strafwetboek beoogt de bestrafing van enerzijds het werven en aanzetten tot bedelarij

d'autre part, l'exploitation de la mendicité (433ter, 2°). On ne parle donc pas ici de traite des êtres humains.

En ce qui concerne le recrutement à des fins de mendicité (article 433ter, 1°), est punie la personne qui "aura embauché, entraîné, détourné ou retenu une personne en vue de la livrer à la mendicité", celle qui "l'aura incitée à mendier ou à continuer de le faire", ou celle qui "l'aura mise à disposition d'un mendiant afin qu'il s'en serve pour susciter la commisération publique". Il s'agit en l'espèce d'un dol général et l'incrimination est punie indépendamment de tout profit espéré ou réalisé.

Quant à l'incrimination d'exploitation de la mendicité (article 433ter, 2°), il faut qu'il y ait exploitation, autrement dit il faut qu'un profit soit retiré de la mendicité d'autrui. Cette incrimination permet également de poursuivre "la personne qui a déterminé les lieux ou transports publics dans lesquels la mendicité sera exercée, qui y transporte les mendiants ou qui récolte régulièrement leurs gains".

L'article 433quater prévoit trois circonstances aggravantes de l'infraction d'exploitation de la mendicité:

- lorsque la victime est mineure;
- lorsque l'auteur a abusé de la situation de vulnérabilité de la victime;
- ou encore lorsque des violences, des menaces ou une forme de contrainte ont été exercées, que ce soit à l'égard de la victime elle-même ou à l'égard de sa famille.

La circonstance aggravante liée à la minorité de la victime paraît fort large. En effet, qu'en est-il d'un parent qui livre son enfant à la mendicité tout en mendiant avec lui?

À l'époque, la ministre de la Justice avait précisé à cet égard que le parent qui utilise son propre enfant pour mendier (c'est-à-dire qui mendie avec lui) ne commet pas d'infraction. La réponse à de tels faits ne doit pas être de nature pénale. Il en va différemment, en revanche, des parents qui mettent leur enfant à disposition d'un mendiant. Dans ce cas-là, ils tombent bien sous le coup de la loi.

L'incrimination de traite des êtres humains, dont l'exploitation de la mendicité constitue l'une des finalités explicites, a été introduite dans le Code pénal par la loi du 10 août 2005. Elle est visée à l'article 433quinquies

(433ter, 1°) et anderzijds de uitbuiting van de bedelarij (433ter, 2°). Hier spreken we dus niet over mensenhandel.

Wat het werven met het oog op de bedelarij betreft (artikel 433ter, 1°), zijn de volgende personen strafbaar: de persoon die "een persoon aanwerft, meeneemt, wegbrengt of bij zich houdt teneinde hem over te leveren aan de bedelarij", de persoon die "hem ertoe aanzet te bedelen of door te gaan met bedelen" of de persoon die "hem ter beschikking van een bedelaar stelt opdat deze laatste hem gebruikt om het openbaar medelijden op te wekken". In dat geval gaat het om een algemeen opzet en de incriminatie wordt bestraft ongeacht de verhoopte of gerealiseerde winst.

Wat de strafbaarstelling van uitbuiting van de bedelarij betreft (artikel 433ter, 2°), is er uitbuiting nodig, meer bepaald een voordeel dat uit andermans bedelarij wordt gehaald. Op grond van deze strafbaarstelling kan ook "de persoon die de plaatsen of de openbare vervoermiddelen bepaalt waar de bedelarij zal worden uitgeoefend, die de bedelaars ter plekke brengt of die op geregelde tijdstippen hun winsten opstrijkt" worden vervolgd.

Artikel 433quater bepaalt drie verzwarende omstandigheden voor het misdrijf uitbuiting van de bedelarij:

- wanneer het slachtoffer minderjarig is;
- wanneer de dader misbruik heeft gemaakt van de kwetsbare situatie van het slachtoffer;
- of wanneer er geweld, bedreigingen of een vorm van dwang is gebruikt. In dat verband wijzen we er op dat deze laatste verzwarende omstandigheid kan zijn toegepast tegenover de familie van het slachtoffer en niet noodzakelijk tegenover het slachtoffer zelf.

Voor de minderjarigheid lijkt de verzwarende omstandigheid nogal ruim. Wat bijvoorbeeld met een ouder die zijn of haar kind doet bedelen, terwijl hij of zij het kind vergezelt?

Daarover heeft de toenmalige minister van Justitie verduidelijkt dat de ouder die zijn of haar eigen kind gebruikt om te gaan bedelen (die dus met hem of haar gaat bedelen) geen misdrijf pleegt. Dat soort feiten mogen niet leiden tot een strafrechtelijke behandeling. Hetzelfde geldt echter niet voor ouders die hun kind ter beschikking stellen van een bedelaar. In dat geval is de wet wel van toepassing.

De strafbaarstelling van mensenhandel, waarvan de uitbuiting van de bedelarij een van de expliciete oogmerken is, is door de wet van 10 augustus 2005 in het Strafwetboek ingevoerd en wordt beoogd in

de ce Code. La loi du 29 avril 2013 a ensuite modifié cette incrimination, notamment en vue de la rendre plus conforme à la directive 2011/36/UE sur la traite des êtres.

Pour qu'il y ait traite des êtres humains, il faut que deux éléments soient réunis: d'une part, un élément matériel, à savoir "le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur elle", et, d'autre part, un élément moral, à savoir le fait de tirer profit de l'exploitation de la personne. Une de ces formes est l'exploitation de la mendicité (article 433quinquies, 2°). Il s'agit en l'espèce de tirer un bénéfice de la mendicité d'autrui.

On peut dès lors s'interroger sur le champ d'application de cet article et sur celui de l'article 433ter, 2° (exploitation de la mendicité). Ainsi, une personne qui recrute un mendiant ou prend le contrôle sur lui afin d'exploiter personnellement sa mendicité relève des deux incriminations.

Les travaux parlementaires ne sont pas très explicites à cet égard. Ils mentionnent néanmoins que l'exploitation de la mendicité peut être envisagée sous l'angle de la traite des êtres humains. Le parquet devra tenir compte des circonstances en l'espèce (par exemple, le nombre de victimes) pour choisir la qualification adéquate.

Toutefois, la réalité est que peu de dossiers ont été ouverts dans les parquets ces dernières années. Apporter la preuve de l'ensemble des éléments constitutifs de l'infraction et identifier les responsables n'est en effet pas chose aisée. Nous pensons que l'on pourrait régler le problème de la charge de la preuve dans le cas de la mendicité en compagnie de mineurs en prévoyant un renversement de celle-ci. Ce point sera traité ultérieurement.

La confusion possible entre l'exploitation de la mendicité (article 433ter) et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la mendicité (article 433quinquies) mène à différentes interprétations et peut donner lieu à des situations juridiques arbitraires dans les différents ressorts du pays.

La nouvelle directive de politique criminelle (COL) doit résoudre ce problème et déterminer la différence entre les deux articles. Dans la présente résolution, on insistera sur l'introduction rapide de cette directive.

Le Centre fédéral Migration, Myria, pense qu'une réponse pourrait être trouvée dans les actes qui servent de base à la traite des êtres humains (article 433quinquies), c'est-à-dire le recrutement, le transport, le transfert,

artikel 433quinquies van het Strafwetboek. De wet van 29 april 2013 heeft vervolgens de strafbaarstelling gewijzigd, onder meer om ze beter af te stemmen op richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel.

Om van mensenhandel te kunnen spreken, zijn twee elementen vereist: een materieel element – "de werwing, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over hem" – en een moreel element – het voordeel halen uit de uitbuiting van een persoon. Een van die vormen is de uitbuiting van de bedelarij (artikel 433quinquies, 2°). In dat geval gaat het erom winst te puren uit andermans bedelarij.

Men kan zich dus vragen stellen bij het toepassingsgebied van dat artikel en van artikel 433ter, 2° (uitbuiting van de bedelarij). De persoon die een bedelaar rekruteert of zijn controle overneemt om zijn bedelarij uit te buiten, valt onder beide strafbaarstellingen.

De parlementaire voorbereiding daarrond is nogal vaag. Er wordt wel gesteld dat de uitbuiting van de bedelarij kan worden benaderd vanuit de invalshoek van mensenhandel. Het parket zal rekening moeten houden met de omstandigheden (het aantal slachtoffers bijvoorbeeld) om de gepaste kwalificatie te kiezen.

De realiteit is echter dat de parketten de laatste jaren maar weinig dossiers hebben geopend. Het is immers geen makkelijke zaak om bewijs te leveren van alle bestanddelen van het misdrijf en het identificeren van de verantwoordelijken. Wij menen dat dit probleem van de bewijslast in geval van bedelarij met minderjarigen kan worden opgevangen door de omkering van de bewijslast. Hierop wordt later teruggekomen.

De mogelijke confusie van uitbuiting van bedelarij (433ter) en mensenhandel met het oog op uitbuiting van bedelarij (433quinquies) leidt tot verschillende interpretaties en kan hierdoor aanleiding geven tot rechtssituaties van willekeur in de verschillende rechtsgebieden van het land.

De nieuwe richtlijn van het strafrechtelijk beleid (COL) moet dit probleem aanpakken en het verschil tussen beide rechtsartikels bepalen. Deze resolutie zal aandringen op de snelle invoering van deze richtlijn.

Het federaal Migratiecentrum Myria meent dat een antwoord zou kunnen gevonden worden bij de handelingen (daden) die als basis voor mensenhandel (433quinquies) gebruikt worden: namelijk werwing, vervoer, overdracht,

l'hébergement, l'accueil, la prise ou le transfert de contrôle sur une personne.

Ces actes prouvent le caractère organisé des faits, à l'inverse de l'article 433^{ter} existant. Ce caractère "organisé" pourrait déterminer ici la différence entre la traite des êtres humains (article 433^{quinqüies}) et la simple exploitation de la mendicité (article 433^{ter}).

Une proposition de loi du 10 février 2012 était favorable à cette piste. Nous pensons que le manque de clarté induit un vide juridique qui empêche l'ensemble des acteurs de la puissance publique – police, magistrats, parquets spécialisés, etc. – de lutter efficacement contre l'exploitation de la mendicité. Les dispositions légales doivent être clarifiées. Le législateur a omis d'interdire expressément la pratique qui consiste à se servir d'une personne, et en particulier d'un enfant, pour susciter la commisération publique.

1.2. *Une compétence mixte*

Alors que le niveau fédéral est compétent pour la répression et la poursuite de l'exploitation de la mendicité et de la pratique de la mendicité en compagnie d'enfants ainsi que pour la promulgation de directives de politique criminelle (COL), les Communautés s'occupent d'ailleurs, dans le cadre de leurs compétences en matière d'accueil, d'aide à la jeunesse et d'enseignement, de la prise en charge des victimes (mineures) de la traite des êtres humains en général et de la mendicité en particulier. On renvoie aussi dans ce contexte aux trois centres agréés pour l'accueil des victimes de traite des êtres humains, à savoir les centres dénommés PAG-ASA, Payoke et Sürüya.

2. La mendicité avec enfants

Le fait de mendier avec un enfant n'est pas punissable en soi. Ce qui est punissable, c'est l'incitation à la mendicité et l'exploitation de la mendicité. La loi ne fait en outre pas de distinction suivant que la personne qui livre le mineur à la mendicité est le parent ou non.

En revanche, les mères qui mendent (passivement) avec leur enfant dans les bras ou en étant accompagnées d'enfants en bas âge ne tombent pas sous le coup de la loi. Le législateur estime en effet que l'on se trouve alors en dehors d'un contexte d'exploitation ou de traite des êtres humains.

huisvesting, opvang, wisseling of overdracht van de controle over een persoon.

Deze handelingen wijzen in tegenstelling tot het bestaande artikel 433^{ter} op een georganiseerd karakter van de feiten. Het aspect van een dergelijk "georganiseerd verband" zou hier het verschil kunnen bepalen tussen mensenhandel (433^{quinqüies}) en gewone uitbuiting van bedelarij (433^{ter}).

Een wetsvoorstel d.d. 10 februari 2012 was deze piste genegen. Wij menen dat het gebrek aan duidelijkheid leidt tot een rechtsvacuüm dat alle actoren van de openbare macht – politie, magistraten, gespecialiseerde parketten, enz. – verhindert om efficiënt op te treden tegen uitbuiting van bedelarij. De wettelijke bepalingen behoeven verduidelijking. De wetgever heeft nagelaten het gebruik van een persoon, en in het bijzonder van een kind, om het openbaar medelijden op te wekken uitdrukkelijk te verbieden.

1.2. *Een gemengde bevoegdheid*

Terwijl het federale niveau instaat voor de bestraffing en vervolging van uitbuiting van bedelarij en het bedelen met kinderen alsook het uitvaardigen van richtlijnen van het Strafrechtelijk beleid (COL), staan de Gemeenschappen vanuit het perspectief van opvang, jeugdhulp en onderwijs in voor de opvang van de (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel in het algemeen en bedelarij in het bijzonder. Er wordt tevens verwezen in deze context naar de drie erkende centra voor opvang van slachtoffers van mensenhandel, PAG-ASA, Payoke en Sürüya.

2. Bedelarij met kinderen

Het bedelen met kinderen is op zich niet strafbaar. Wel is het aanzetten tot bedelarij en de uitbuiting van bedelarij strafbaar. Het maakt ook niet uit of de persoon die de minderjarige aan bedelarij overlevert al of niet de ouder is.

De wet is daarentegen niet van toepassing op moeders die (passief) bedelen met een kind onder de arm, of die vergezeld is van kinderen op jonge leeftijd. De reden is dat dit luidens de wetgever buiten de context van uitbuiting of mensenhandel valt.

Dans un arrêt de 2010, la cour d'appel de Bruxelles a ainsi estimé que "le parent qui se sert de son propre enfant pour mendier ne commet pas une infraction pénale."¹

Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a réagi de la manière suivante à cet arrêt en vue de mettre fin au vide et à l'insécurité juridiques criminelles en la matière et à la discrimination des droits fondamentaux d'enfants utilisés par leurs parents ou par d'autres membres de la famille, dans un contexte d'exploitation, voire de traite des êtres humains²: "Le Comité se déclare préoccupé par la décision rendue le 26 mai 2010 par la 14^e chambre de la cour d'appel de Bruxelles (arrêt n° 747) de ne pas interdire le recours aux enfants pour mendier dans la mesure où les adultes impliqués sont les parents. Le Comité demande à l'État partie d'interdire expressément le recours aux enfants pour mendier en rue, que les adultes impliqués soient ou non les parents."

Le Comité a ensuite précisé qu'il appelait à l'interdiction de la mendicité avec des mineurs, non à l'incrimination des parents.

Eu égard aux éléments exposés plus haut, en déposant la présente proposition, nous souhaitons, d'une part, donner suite à cette recommandation très claire des Nations unies en faveur de la non-discrimination des droits fondamentaux d'enfants victimes d'exploitation, qu'il y ait ou non un lien de parenté entre les personnes concernées, et, d'autre part, garantir une prévention et une répression plus efficaces de l'exploitation de la mendicité et du recours à des enfants et à d'autres personnes vulnérables pour mendier, en ce compris dans un contexte de lutte renforcée contre la traite des êtres humains. De même, l'auteure souhaite étendre à toute personne susceptible d'être victime de ces pratiques, une protection réellement opérante et surtout préventive.

3. Traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la mendicité

La citation suivante en dit long à elle seule: "L'exploitation de la mendicité dans le cadre de la traite des êtres humains est un phénomène peu abordé, et qui mérite une plus grande attention, surtout au vu de la position de vulnérabilité des victimes."³

Zo stelde het Brusselse hof in een arrest van 2010 dat: "de ouder die zijn eigen kind gebruikt om te bedelen geen strafrechtelijk misdrijf pleegt."¹

Het VN-Kinderrechtencomité reageerde als volgt op dit arrest om een eind te maken aan het juridisch vacuüm en de rechtsonzekerheid, die criminogeen waren, en aan de discriminatie inzake fundamentele rechten van kinderen die door hun ouders of door andere familieleden worden gebruikt in een context van uitbuiting of zelfs van mensenhandel²: "Het Comité toont zich ongerust over de beslissing van 26 mei 2010 van de 14^e kamer van het Brusselse hof van beroep (arrest nr. 747) om de aanwending van bedelende kinderen niet te verbieden zolang de betrokken volwassenen hun ouders zijn. Het Comité verzoekt de lidstaat om het gebruik van kinderen om te bedelen op straat expliciet te verbieden, ongeacht of de betrokken volwassenen hun ouders zijn."

Het Comité heeft achteraf verduidelijkt dat het een verbod vraagt tot bedelen met minderjarigen, niet het strafbaar stellen van de ouders.

Gelet op bovenstaande argumenten wensen wij met dit voorstel gevolg te geven aan de genoemde, zeer duidelijke aanbeveling van de Verenigde Naties over het niet-discrimineren inzake fundamentele rechten van kinderen die het slachtoffer zijn van uitbuiting, ongeacht of er verwantschap bestaat tussen de betrokkenen, en anderzijds een efficiëntere preventie en repressie te waarborgen van de exploitatie van bedelarij en van het gebruik van kinderen en andere kwetsbare personen om te bedelen, ook in de context van het opvoeren van de strijd tegen de mensenhandel. Tevens wensen wij een effectieve en vooral preventieve bescherming uit te breiden tot al wie het slachtoffer kan worden van die praktijken.

3. Mensenhandel met het oog op uitbuiting van de bedelarij

Volgend citaat kan tellen: "Het fenomeen uitbuiting van de bedelarij in het kader van mensenhandel is een fenomeen dat weinig aan bod komt en zeker omwille van de kwetsbare positie van het slachtoffer meer aandacht verdient."³

¹ Cette décision est aujourd'hui devenue jurisprudence car elle n'a pas fait l'objet d'un recours en cassation.

² CRC/C/BEL/CO/3-4, 18 juin 2010, Observations finales: 7. Mesures spéciales de protection (art. 22, 30, 32-36, 37 b) à d), et 38 à 40 de la Convention), Enfants mendiant dans la rue, paragraphes 72-73.

³ Myria, *Traite et trafic des êtres humains – Des mendiants aux mains de trafiquants*, Rapport annuel 2016, p. 38.

¹ Die beslissing is nu rechtspraak geworden, aangezien er geen cassatieberoep tegen is aangetekend.

² CRC/C/BEL/CO/3-4, 18 juni 2010, *Concluding Observations: 7. Special measures of protection (arts. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), en 38-40 of the Convention), Children begging on the streets*, paragrafen 72-73.

³ MYRIA, *Mensenhandel en mensensmokkel – bedelaars in handen van mensenhandelaars*, Jaarrapport 2016, p. 38.

Selon Myria, le phénomène de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la mendicité en Belgique est peu connu. Les parquets ouvrent peu de dossiers de traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la mendicité et 50 % des dossiers sont classés sans suite.

Le ministre reconnaît que “le nombre de constatations est limité. Il ne correspond pas à la réalité.”.

Les agents réagissent différemment face à la mendicité. Parfois, les mendiants sont verbalisés sur la base du code de la route. D'autres fois, ils font l'objet d'une arrestation administrative ou sont arrêtés pour nuisance et remis en liberté après quelques heures. Un coup de sonde effectué dans une zone de police montre que sur 184 interventions “mendicité”, 84 procès-verbaux ont été dressés, mais que seulement quatre l'ont été pour “exploitation de la mendicité – traite des êtres humains”. Il s'agissait dans les quatre cas d'un adulte qui mendiait en compagnie d'un enfant.

Bien que les victimes d'exploitation de la mendicité puissent obtenir un statut protégé de victime, il n'est recouru à ce statut que dans un nombre limité de cas.

Le manque de données statistiques est également problématique. Peu de données statistiques sont disponibles concernant les victimes mineures de l'exploitation de la mendicité.

Des adultes sont également exploités dans le cadre de la mendicité et contraints de remettre leurs recettes. Il arrive que les victimes soient intentionnellement mutilées dans le but de susciter la compassion et d'accroître ainsi les revenus de la mendicité.

Selon l'étude de Myria, les auteurs sont souvent des petits groupes familiaux ayant une origine rom spécifique de pays d'Europe de l'Est. Ces groupes d'auteurs ont une grande mobilité internationale et recrutent leurs victimes sur place ou dans le pays d'origine. Selon Myria, les auteurs et victimes ne souhaitent pas entretenir de contacts avec des organisations d'aide locales, pas même avec des médiateurs roms. Lorsqu'ils se trouvent dans le collimateur de la police, ils disparaissent à l'étranger.

4. La réglementation relative à la mendicité forcée dans une perspective de droit comparé

4.1. En ce qui concerne la mendicité

Dans plusieurs pays, dont la Belgique, la mendicité ne constitue pas une infraction.

Over het fenomeen mensenhandel met het oog op uitbuiting van bedelarij is in België weinig geweten, aldus Myria. Er worden bij de parketten weinig mensenhandel dossiers rond uitbuiting opgestart. Bovendien wordt 50 % van de dossiers geseponeerd.

De minister onderkent dat dit niet overeenstemt met de realiteit: “Het aantal vaststellingen is beperkt. Het stemt allicht niet overeen met de realiteit.”.

Agenten blijken ook verschillend te reageren op bedelarij. Soms worden bedelaars geverbaliseerd op basis van de wegcode, andere keren worden zij administratief aangehouden en nog andere keren worden ze op basis van overlast enkele uren aangehouden. Een steekproef in één politiezone leert dat op 184 tussenkomsten voor “bedelarij” er 84 processen-verbaal werden opgesteld en er maar vier processen-verbaal “uitbuiting van bedelarij – mensenhandel” werden uitgeschreven. Bij deze vier ging het telkens om het bedelen van een volwassene met kind.

Alhoewel de slachtoffers van uitbuiting van bedelarij een beschermd slachtofferstatuut kunnen verkrijgen, wordt dit slechts beperkt opgestart.

Wat stoort is dat er een gebrek is aan statistische gegevens. Over de betrokkenheid van minderjarige slachtoffers inzake uitbuiting bedelarij bestaan er weinig statistische gegevens.

Ook volwassenen worden uitgebuit in het kader van bedelarij. Zij moeten hun bedelgeld afstaan. Hierbij komt het voor dat slachtoffers opzettelijk worden verminkt met het doel medelijden op te wekken en zo de bedel-opbrengst te verhogen.

De dadersgroepen zijn dikwijls kleine familiale groepen met een specifieke Roma-afkomst uit Oost-Europese landen, aldus onderzoek van Myria. Die dadergroepen zijn internationaal zeer mobiel en ronselen hun slachtoffers ter plaatste of in het herkomstland. De daders en de slachtoffers wensen geen contact met de lokale hulpverleners, zelfs niet met Romabemiddelaars, aldus Myria. Als ze in het vizier komen van de politie verdwijnen ze naar het buitenland.

4. De regelgeving inzake gedwongen bedelarij vanuit rechtsvergelijkend perspectief

4.1. Wat bedelarij betreft

In verschillende landen, waaronder ook België, is bedelarij geen misdrijf.

Elle est néanmoins interdite dans certains cas, par exemple lorsqu'elle met des enfants en cause ou en cas de mendicité agressive. C'est le cas notamment en France, en Espagne, en Suède, en Écosse et en Hongrie.

Plusieurs pays ne disposent pas d'une réglementation nationale concernant la mendicité, mais ce sont les entités fédérées (comme en Autriche) et les villes et communes qui sont compétentes en la matière. En Allemagne également, ce sont les autorités locales qui décident des lieux où la mendicité est interdite ou restreinte.

Dans certains pays, la mendicité est interdite. C'est notamment le cas en Bulgarie, en Grèce, en Lituanie et à Malte.

4.2. En ce qui concerne la mendicité forcée

Dans la plupart des pays, tout comme en Belgique, la mendicité forcée constitue une des finalités particulières de la traite des êtres humains, indépendante de celle relative à l'exploitation par le travail. C'est le cas en France, aux Pays-Bas, en Autriche, en Grèce, en Bulgarie, en Lituanie et à Malte.

Dans d'autres pays en revanche, la mendicité forcée – mentionnée explicitement ou non – est considérée comme une forme de travail forcé. C'est le cas en Espagne, en Suède, en République tchèque et en Croatie.

5. L'approche répressive de la mendicité forcée et de la mendicité avec des enfants dans une perspective de droit comparé

L'étude comparative de Myria montre combien il est difficile de lutter contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation de la mendicité.

Les groupes d'auteurs et les victimes sont particulièrement mobiles, ce qui rend le suivi difficile.

Une difficulté supplémentaire réside dans le fait que les mineurs exploités témoignent rarement étant donné que l'exploitation a lieu dans le cadre familial. C'est la raison pour laquelle les faits concernés sont rarement poursuivis dans la pratique. Nous estimons que c'est également une des raisons qui expliquent pourquoi si peu de dossiers ouverts par le parquet aboutissent à une condamnation dans notre pays.

L'Autriche indique explicitement que les enfants exploités par leurs parents témoignent rarement.

In een aantal gevallen, zoals wanneer er kinderen aan te pas komen of bij agressieve bedelarij, is het evenwel verboden. Dat is met name het geval in Frankrijk, Spanje, Zweden, Schotland en Hongarije.

In diverse landen is er op landelijk niveau geen reglementering inzake bedelarij maar zijn het de deelstaten (Oostenrijk) en de steden en gemeenten die daarvoor bevoegd zijn. Ook in Duitsland zijn het de lokale overheden die bepalen waar bedelarij verboden is of aan banden wordt gelegd.

In bepaalde landen is bedelarij verboden. Dit is onder meer het geval in Bulgarije, Griekenland, Litouwen en Malta.

4.2. Wat betreft gedwongen bedelarij

In de meeste landen is gedwongen bedelarij, net als in België, een van de bijzondere oogmerken van mensenhandel, die los staat van die met betrekking tot de uitbuiting van arbeid. Dit is het geval in Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Griekenland, Bulgarije, Litouwen en Malta.

In andere landen daarentegen wordt gedwongen bedelarij – die al dan niet uitdrukkelijk wordt vermeld – beschouwd als een vorm van dwangarbeid. Dit is het geval in Spanje, Zweden, de Tsjechische Republiek en Kroatië.

5. De handhaving betreffende gedwongen bedelarij en bedelen met kinderen vanuit rechtsvergelijkend perspectief

Het vergelijkend onderzoek van Myria toont aan hoe moeilijk het wel is om mensenhandel met het oog op gedwongen bedelarij te bestrijden.

De dadergroepen en de slachtoffers zijn bijzonder mobiel wat de opvolging moeilijk maakt.

Een bijkomend probleem is dat minderjarigen ingeval zij uitgebuit worden zelden getuigen omdat de uitbuiting in familiale context geschiedt. Daarom wordt dat soort zaken in de praktijk zelden vervolgd. Wij menen dat dit ook een van de redenen is waarom er in ons land zo weinig dossiers succesvol worden voorgeleid door het parket.

Oostenrijk geeft expliciet aan dat kinderen die door hun ouders worden uitgebuit zelden getuigen.

L'importance de faire mener les enquêtes relatives à ce genre de faits par des conseillers et des personnes spécialisées est une bonne pratique mise en avant par l'Autriche. L'implication opérationnelle d'officiers de liaison des pays d'origine des victimes revêt également une importance capitale.

La Suède souligne que dans les dossiers qui ont abouti à une condamnation, les victimes étaient des personnes porteuses d'un handicap mental ou physique. Dans ce genre d'enquêtes, il convient d'utiliser les mêmes méthodes que dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, à savoir des surveillances vidéo, des écoutes téléphoniques, des audits financiers, etc. Ces méthodes d'enquête permettent de recueillir plus facilement par la suite des témoignages de victimes.

Plusieurs pays soulignent qu'une approche efficace suppose l'organisation de formations *ad hoc* et la mise en place de campagnes de sensibilisation. L'importance d'une approche multidisciplinaire et d'une formation multidisciplinaire des enquêteurs et procureurs a également été soulignée.

— *Vers une enquête proactive*

La République tchèque a mis au point des instructions détaillées à mettre en œuvre par l'administration en matière de mendicité forcée. Un manuel a ainsi été développé, qui détaille les procédures à suivre par toutes les autorités lorsqu'elles entrent en contact avec un enfant en train de mendier. Il s'agit dans ce cas de présumer qu'il s'agit d'un enfant victime de traite des êtres humains, sauf preuve du contraire. Nous trouvons cette approche intéressante.

"The Czech government has (upon the initiative of NGOs dealing with this issue and in cooperation with the police) made considerable efforts to develop detailed instructions for a course of action to be followed by state administration in relation to forced child begging. The instructions are described in detail in a manual⁴, which details procedures that all state authorities should follow when in contact with a child (especially a migrant child) found begging and recommends that it should be presumed that the child is a victim of trafficking, unless proven otherwise.⁴".

La France investit également dans des actions préventives dans les pays d'origine.

⁴ http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2014/t/trafficking_for_forced_criminal_activities_and_begging_in_europe.pdf.

Oostenrijk schuift als goede praktijk naar voor dat het van belang is bij dergelijke onderzoeken de leiding ervan in handen te geven van adviseurs en deskundigen. Ook de operationele betrokkenheid van verbindingsofficieren uit de herkomstlanden van de slachtoffers is cruciaal.

Zweden wijst erop dat in dossiers die tot een veroordeling hebben geleid, de slachtoffers mensen met een geestelijke of lichamelijke handicap waren. In dit soort onderzoeken dienen dezelfde methoden worden gebruikt als bij de strijd tegen mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. Het betreft cameraobservatie, telefoontap, financiële doorlichting, enz. Deze onderzoeksmethoden leiden ertoe dat het slachtoffer achteraf gemakkelijker getuigenissen aflegt.

Verschillende landen wijzen erop dat specifieke opleiding en sensibilisering belangrijk is om daadwerkelijk resultaten te boeken. Behalve een multidisciplinaire aanpak is ook de multidisciplinaire opleiding van speurders en procureurs een belangrijke tool.

— *Naar een proactief onderzoek*

De Tsjechische Republiek heeft haar administratie gedetailleerde instructies gegeven inzake gedwongen bedelarij. Zo is er een handleiding uitgebracht met daarin alle procedures die alle overheden die in contact komen met bedelende kinderen moeten opvolgen. Ze moeten er daarbij van uit gaan dat indien het om een kind gaat, het een slachtoffer is van mensenhandel, tenzij het tegenbewijs wordt geleverd. Wij vinden dit een interessante benadering.

"The Czech government has (upon the initiative of NGOs dealing with this issue and in cooperation with the police) made considerable efforts to develop detailed instructions for a course of action to be followed by state administration in relation to forced child begging. The instructions are described in detail in a manual⁴, which details procedures that all state authorities should follow when in contact with a child (especially a migrant child) found begging and recommends that it should be presumed that the child is a victim of trafficking, unless proven otherwise.⁴".

Franrijk zet tevens in op preventieacties in de herkomstlanden.

⁴ http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2014/t/trafficking_for_forced_criminal_activities_and_begging_in_europe.pdf.

6. Conclusion

Nous tenons avant tout à souligner que la présente résolution porte spécifiquement sur l'approche répressive des réseaux criminels de traite des êtres humains aux fins d'exploitation de la mendicité et qu'elle est centrée plus particulièrement sur la mendicité en compagnie d'enfants eu égard à la vulnérabilité de ceux-ci, étant entendu que le but premier est la défense de l'intérêt de l'enfant.

Nous souhaitons en particulier remercier les auteurs du rapport annuel 2016 de Myria pour la clarté de celui-ci. Il a le mérite de mettre très clairement en lumière les problèmes qui se posent en matière de répression de l'exploitation de la mendicité. En outre, ce rapport renferme une étude de droit comparé qui livre quelques outils ciblés pour lutter activement contre ce phénomène.

Un premier constat est qu'il est très difficile de recueillir des éléments de preuve suffisamment objectifs sur une communauté fermée. On observe aussi un manque d'intérêt de la part des parquets et un manque de moyens pour mener des enquêtes. Nous souhaitons que l'on intensifie la lutte contre cette forme d'exploitation particulièrement perverse des plus faibles dans notre société. Les magistrats sont généralement peu motivés à ouvrir des enquêtes vu le peu de garanties qu'il y a d'obtenir des condamnations et vu le manque de connaissances sur le contexte culturel du groupe vulnérable.

Dans son rapport de 2013 sur la Belgique, le groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe avait pointé du doigt notre pays pour son manque d'efficacité dans la lutte contre la mendicité forcée. Force est toutefois de constater que jusqu'à présent, cela n'a pas eu d'effets suffisants sur notre politique⁵.

L'expérience de l'Autriche nous enseigne que le suivi des dossiers de traite des êtres humains aux fins d'exploitation de la mendicité requiert l'utilisation de techniques d'enquête spécifiques, comme celle qui consiste à effectuer des observations, et surtout la réalisation systématique d'enquêtes financières. À l'heure actuelle, les juges d'instruction ne veulent pas vraiment s'investir dans ce genre de dossiers. Il s'agit en effet d'enquêtes complexes au résultat incertain. Pour le bien des victimes, les responsables politiques se doivent d'être plus attentifs à cet aspect des choses.

Le patrimoine des auteurs se trouve souvent à l'étranger. C'est précisément la raison pour laquelle il est si important, si l'on veut éradiquer cette forme de criminalité,

⁵ Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), 2013.

6. Besluit

Vooreerst wensen de wij te benadrukken dat deze resolutie zich specifiek richt op de handhaving inzake de criminele netwerken van uitbuiters van mensenhandelpraktijken via bedelarij. Daarnaast focust deze resolutie zich tevens in het bijzonder op bedelarij met kinderen gezien hun precaire situatie waarbij het uitgangspunt enkel het belang van het kind mag zijn.

Wij wensen in het bijzonder de auteurs van het jaarverslag 2016 van Myria te bedanken voor hun zeer helder verslag. Zij lijsten zeer duidelijk de knelpunten op inzake de handhaving van uitbuiting via bedelarij. Bovendien levert hun rechtsvergelijkend onderzoek duidelijke sleutels op om dit fenomeen frontaal aan te pakken.

Vooreerst blijkt het bijzonder moeilijk om voldoende objectief bewijsmateriaal te verzamelen over een gesloten gemeenschap. Ook is er sprake van een gebrek aan interesse vanuit de parketten alsook een tekort aan onderzoekscapaciteit. Wij willen dat er meer wordt ingezet in de strijd tegen deze bijzonder perverse uitbuiting van de zwakkeren in onze maatschappij. Magistraten zijn dikwijls ontmoedigd om een onderzoek op te starten gezien er weinig garanties zijn op veroordeling en omdat er weinig kennis is over de culturele context van de kwetsbare groep.

De fingerwijzing naar ons land inzake gedwongen bedelarij in het landenrapport van 2013 van de expertengroep van de Raad van Europa heeft tot op heden onvoldoende impact gehad op ons beleid⁵.

De ervaring van Oostenrijk leert ons dat de opvolging van uitbuiting inzake bedelarij de tussenkomst vergt van specifieke onderzoekstechnieken zoals observaties en vooral het systematisch inzetten van een financieel onderzoek. Tot op heden zijn onderzoeksrechters te weinig bereid om in dergelijke dossiers te investeren. Het zijn complexe onderzoeken en het resultaat is niet gegarandeerd. Het beleid is het verschuldigd aan de slachtoffers om hier meer op in te zetten.

Het vermogen van de daders bevindt zich dikwijls in het buitenland. Net daarom is een financiële doorlichting cruciaal en dit om dergelijke criminaliteit te ontmoedigen

⁵ GRETA, *Groups of experts on action against Trafficking in Human Beings*, 2013.

de réaliser une enquête financière sur les auteurs afin de les priver de ressources. C'est pourquoi certains magistrats plaident légitimement pour une approche plus proactive de ces enquêtes. De tels groupes d'auteurs sont en effet très mobiles.

Du côté de la Justice, on travaille depuis un certain temps déjà à la rédaction d'une circulaire spécifiant l'approche à adopter face à la traite des êtres humains aux fins d'exploitation de la mendicité. À cet égard, il serait opportun de tenir compte des suggestions précitées.

Cette circulaire qui précise la procédure à suivre et le type de procès-verbal à dresser pourrait être un instrument très précieux. Dans ce contexte, nous renvoyons à la situation en République tchèque où l'on considère que si un enfant se livre à la mendicité, il est présumé être victime de traite des êtres humains, sauf preuve du contraire. Cette approche doit servir d'exemple pour la circulaire à venir.

Il est important de développer un système d'enregistrement uniforme. En effet, mesurer, c'est connaître et, comme on l'a dit plus haut, les chiffres officiels sont rares. L'image que l'on a du phénomène est donc faussée. Le nombre de signalements est inférieur au nombre de faits commis dans la réalité. L'enregistrement des cas de mendicité agressive, par exemple, pourrait permettre ultérieurement, dans le cadre d'une enquête, de visualiser les mouvements urbains et les déplacements internationaux des mendiants exploités.

L'Organisation internationale du travail indique d'ailleurs explicitement que les lacunes dans l'enregistrement des faits de mendicité forcée constituent un problème à l'échelle internationale (ILO 2012 *Global estimate of Forced Labour regional Factsheet European Union*).

Aperçu des mesures en vue d'intensifier la lutte contre le phénomène de la mendicité forcée et d'améliorer la prise en charge des victimes

— Sensibilisation des services de première ligne au statut de victime

Les services de première ligne doivent bénéficier de formations continues afin de pouvoir guider les personnes dans le cadre de la procédure d'obtention du statut de victime de traite des êtres humains.

Il y a plusieurs dossiers où les victimes n'ont pas été orientées correctement ou même n'ont pas été orientées du tout. Elles n'ont pas eu la possibilité de bénéficier du statut de victime et ont été rapatriées. Il y a même un cas où une victime a été enfermée dans une cellule de transit de la police locale dans l'attente d'une décision.

door de daders daadwerkelijk kaal te plukken. Net daarom pleiten sommige magistraten terecht om deze onderzoeken op een andere meer proactieve wijze aan te pakken. Dergelijke dadergroepen zijn immers zeer mobiel.

Justitie broedt reeds enige tijd op een omzendbrief die de wijze van aanpak van mensenhandel met het oog op uitbuiting zou uittekenen. Het lijkt opportuun om de hierboven geschetste suggesties hierin mee te nemen.

Deze omzendbrief waarin een te volgen procedure wordt vastgelegd en waarin een type-pv wordt vastgelegd is een zeer waardevol instrument. We verwijzen in deze context naar het voorbeeld van Tsjechië waarbij in geval van bedelarij met minderjarigen er van wordt uitgegaan dat het uitbuiting betreft behoudens indien het tegendeel wordt bewezen. Deze benadering dient tot voorbeeld voor de omzendbrief.

Het is belangrijk dat er een uniforme registratie komt. Meten is immers weten en zoals eerder uiteengezet zijn er slechts zeer weinig officiële cijfers. Het geeft een vertekend beeld. Er zijn minder registraties dan in de realiteit. De registratie van bijvoorbeeld agressief bedelen kan er later bij een onderzoek toe leiden dat men de stedelijke bewegingen en internationale verplaatsingen van uitgebuite bedelaars in kaart kan brengen.

De Internationale Arbeidsorganisatie stelt trouwens expliciet dat de slechte registratie van gedwongen bedelarij een internationaal probleem is (ILO, *Global estimate of Forced Labour regional Factsheet European Union*, 2012).

Overzicht van maatregelen ter aanscherping van de handhaving inzake gedwongen bedelarij alsook de opvang van de slachtoffers

— Bewustmaking van de eerstelijnsdiensten voor het slachtofferstatuut

De eerstelijnsdiensten moeten verder gevormd worden over het doorverwijzingsmechanisme in het kader van het slachtofferstatuut mensenhandel.

In verschillende dossiers werd vastgesteld dat het doorverwijzingsmechanisme niet correct of helemaal niet toegepast werd. De slachtoffers kregen het slachtofferstatuut niet aangeboden en werden gerepatriëerd. In één dossier werd een slachtoffer in afwachting zelfs in de doorgangscel van de lokale politie opgesloten. In

Dans la plupart des autres dossiers, les victimes ont pu faire valoir leur droit au statut.

— *Harmonisation des procès-verbaux*

Il importe d'harmoniser les modalités de verbalisation des faits de mendicité. Les constats doivent être rapportés avec précision dans les procès-verbaux au moyen d'indicateurs concrets à définir dans une circulaire.

— *Alimentation de la Banque de données nationale générale (mesurer, c'est connaître)*

Il est important que toutes ces données puissent être centralisées et consultées dans la Banque de données nationale générale (BNG).

— *Intensification de la collecte de preuves*

Afin de pouvoir agir de manière plus proactive et de répertorier les groupes d'auteurs, le magistrat doit, dès le début de l'enquête, charger la police de réaliser des observations (et de travailler avec des clichés d'observation) afin de permettre la constitution d'un dossier. Cela permet de visualiser le réseau, les déplacements des victimes, la hiérarchie, le mode de logement et l'implication possible de marchands de sommeil.

— *Protection des victimes*

Il faut donner aux centres d'accueil les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. À l'heure actuelle, ils ne disposent pas toujours du financement structurel nécessaire à cet effet.

— *Coopération internationale en cas d'exploitation économique*

Il faut renforcer sensiblement la lutte internationale contre les constructions frauduleuses dont certaines ont conduit à des pratiques de traite des êtres humains.

— *Enquête patrimoniale criminelle*

Après l'identification, il convient, comme il a été dit précédemment, d'appliquer des techniques d'enquête spécifiques et d'ouvrir une enquête financière; il s'agit d'un élément essentiel de l'enquête et de la charge de la preuve.

L'enquête financière doit également comporter un volet faisant état du préjudice subi par les victimes. Si elles

de la plupart des autres dossiers, les victimes ont pu faire valoir leur droit au statut.

— *Harmoniseren van het proces verbaal*

Het is van belang om het verbaliseren van feiten met betrekking tot bedelarij te harmoniseren. De precieze vaststellingen in de pv's moeten genoteerd worden op basis van concrete afgesproken indicatoren die in een omzendbrief dienen te worden bepaald.

— *Input in de Algemene Nationale Gegevensbank (meten is weten)*

Het is van belang dat al deze gegevens worden gecentraliseerd en geraadpleegd kunnen worden in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG).

— *Inzetten op het vergaren van bewijzen*

Teneinde meer proactief te kunnen optreden en om de dadergroepen in kaart te kunnen brengen moet de magistratuur bij de start van het onderzoek de politie de opdracht geven om te observeren (en werken met observatiefoto's) om een dossier op te bouwen. Zo krijgt men zicht op het netwerk, de verplaatsingen van slachtoffers, de hiërarchie, en de wijze van huisvesting en de mogelijke betrokkenheid van huisjesmelkers.

— *Slachtofferbescherming*

De opvangcentra moeten de nodige middelen krijgen om hun opdracht uit te oefenen. De opvangcentra voor slachtoffers beschikken heden niet altijd over de structurele financiering om hun opdrachten te kunnen uitvoeren.

— *Internationale samenwerking bij economische uitbuiting*

De internationale strijd tegen frauduleuze detacheringsconstructies waarvan sommigen tot mensenhandelpraktijken hebben geleid, moet sterk gestimuleerd worden

— *Het crimineel vermogensonderzoek*

Na de identificatie moet, zoals eerder aangegeven, gebruik worden gemaakt van bijzondere opsporingstechnieken alsook het opzetten van een financieel onderzoek wat een sleutelelement uitmaakt voor het onderzoek en de bewijslast.

Belangrijk is dat het financieel onderzoek ook een luik bevat dat de schade van de slachtoffers bepaalt.

se constituent partie civile lors du procès, elles pourront éventuellement obtenir une indemnisation.

— *Identification des déplacements internationaux*

Les déplacements internationaux des auteurs et des victimes peuvent receler d'importantes données concernant le groupement d'auteurs et leur mode opératoire. Ils peuvent fournir des renseignements sur les déplacements internationaux de victimes de la mendicité par des exploitants et donner une idée de leur rayon d'action international. On sait alors que le phénomène, loin d'être purement local, a des ramifications dans d'autres pays. Lorsque les victimes de la mendicité voyagent avec les exploitants, cela signifie qu'elles sont sous l'emprise de ceux-ci.

— *Mention, dans la circulaire, de l'utilisation des médias sociaux comme méthode de recherche en tant que bonne pratique*

Dans plusieurs dossiers, l'enquête menée à l'aide notamment des médias sociaux et des applications médias a contribué à l'établissement de la preuve.

— *Coopération avec l'officier de liaison du pays d'origine*

Des exemples issus de l'étranger mais aussi de notre pays montrent l'importance d'une telle coopération. La coopération avec l'officier de liaison constitue une bonne pratique, notamment dans la perspective de la confiscation des gains illicites des auteurs. Des accords de coopération ont déjà été conclus avec la Roumanie, la Bulgarie, la Moldavie, l'Albanie, la Russie et la Serbie.

Une bonne pratique consiste à mettre en place, là où cela s'avère nécessaire, des équipes communes d'enquête ("*joint investigating teams*") avec les pays d'origine.

— *Audition des victimes suivant les critères définis dans une circulaire*

L'arrestation des exploitants suspects atténue la peur des victimes de la mendicité ou permet de rompre la relation de dépendance avec les exploitants. Il est dès lors crucial de gagner la confiance des victimes et de ne procéder à leur audition qu'après l'arrestation de leurs exploitants.

Aldus kunnen ze zich achteraf burgerlijke partij stellen tijdens het proces om aldus daadwerkelijk een schadevergoeding te bekomen.

— *Het in kaart brengen van de reisbewegingen*

De internationale reisbewegingen van de daders en de slachtoffers kunnen belangrijke gegevens bevatten over de dadergroepering en hun werkwijze. Dat kan informatie opleveren over de internationale verplaatsingen van de bedelslachtoffers door de uitbuiters en een beeld geven van de internationale actieradius van de daders waaruit blijkt dat het geen louter plaatselijk fenomeen is maar dat er vertakkingen zijn in andere landen. Wanneer de bedelslachtoffers gezamenlijk met de uitbuiters reizen betekent dat dat de slachtoffers onder controle staan van de uitbuiters.

— *Het gebruik van sociale media als onderzoeksmethode opnemen als good practice in de omzendbrief*

In verschillende dossiers bleek het onderzoek via sociale media en media apps bij te dragen tot de bewijslast.

— *Samenwerken met de verbindingsofficier van het land van herkomst*

Voorbeelden uit het buitenland en ook in ons land tonen het belang hiervan aan. Onder meer met het oog op het kaalplukken van de daders is het inschakelen van de verbindingsofficier een good practice. Er werden reeds samenwerkingsovereenkomsten gesloten met Roemenië, Bulgarije, Moldavië, Albanië, Rusland en Servië.

Een goede praktijk is om waar nodig "*joint investigating teams*" op te zetten met de herkomstlanden.

— *Verhoren van de slachtoffers volgens criteria die vastliggen in een omzendbrief*

Na de arrestatie van de verdachte uitbuiters hebben de bedelslachtoffers minder schrik of kan hun afhankelijkheidsrelatie met de uitbuiters verbroken worden. Daarvoor is het belangrijk hun vertrouwen te winnen en ze pas te verhoren ná de arrestatie van hun uitbuiters.

— *Vers des définitions claires de l'exploitation de la mendicité, permettant en particulier de distinguer l'exploitation de la mendicité de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la mendicité*

La nouvelle directive de politique criminelle (COL) sur l'exploitation de la mendicité devrait clarifier la distinction entre les champs d'application respectifs de l'article 433^{ter} du Code pénal (exploitation de la mendicité) et de l'article 433^{quinquies} (traite des êtres à des fins d'exploitation de la mendicité). Cette demande de reformulation et de clarification est loin d'être nouvelle mais elle reste malheureusement d'actualité. Il peut être fait référence à cet égard à une proposition de loi déposée précédemment (doc. Sénat, n° 5-1477)⁶.

Actuellement, la persistance de ce manque de précision constitue une véritable insécurité juridique dont profitent les milieux qui exploitent la mendicité d'autrui. Ce manque de précision constitue également un vide juridique empêchant l'ensemble des intervenants de la puissance publique d'intervenir efficacement pour prévenir le phénomène du trafic et de la traite des êtres humains, pour identifier et protéger les victimes et pour sanctionner les auteurs.

À l'heure actuelle, il existerait, en matière de politique criminelle relative à la mendicité, plusieurs directives du Collège des procureurs généraux, mais celles-ci sont confidentielles, ainsi qu'il ressort d'une réponse du ministre de la Justice à une question orale posée par Mme Van Cauter en commission le 10/05/2017.⁷

— *La mendicité avec des mineurs doit être interdite et considérée, jusqu'à preuve du contraire, comme un cas d'exploitation de la mendicité*

Il convient d'interdire la mendicité avec des mineurs en postulant qu'il s'agit d'un cas de maltraitance d'enfants. Le monde médical attire l'attention sur une série d'effets négatifs que la mendicité avec des enfants a sur eux: perturbations du développement physique et psychique de l'enfant par manque de stimulations, privation sensorielle provoquée par l'adoption de la station assise pendant des heures que ce soit à la suite de l'administration de médicaments ou par contrainte, dégâts psychologiques causés par le sentiment d'être une personne sans importance.

En 1999, l'Organisation mondiale de la santé a donné une définition de la maltraitance de l'enfant qui englobe

⁶ <https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=83888288>.

⁷ CRIV 54 COM 661, p. 10-11, <http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/lic661.pdf>.

— *Naar duidelijke definities van uitbuiting van de bedelarij waarbij specifiek het verschil wordt verduidelijkt tussen uitbuiting van bedelarij en mensenhandel met het oog op uitbuiting.*

De nieuwe richtlijn van het strafrechtelijk beleid (COL) over uitbuiting van de bedelarij zou het verschil moeten verduidelijken tussen de toepassing van wetsartikel 433^{ter} van het Strafwetboek (uitbuiting bedelarij) en 433^{quinquies} (mensenhandel met het oog op uitbuiting van de bedelarij). Deze vraag tot herformulering en verduidelijking is geenszins nieuw maar jammer genoeg nog steeds actueel. Er wordt verwezen naar eerder ingediend wetsvoorstel (stuk Senaat, nr. 5-1477)⁶.

Momenteel zorgt dat blijvende gebrek aan duidelijkheid voor ware rechtsonzekerheid waarvan de kringen die andermans bedelarij exploiteren profiteren. Tevens is dat gebrek aan duidelijkheid een rechtsvacuüm dat alle actoren van de openbare macht belet efficiënt op te treden om het verschijnsel van mensensmokkel en –handel te voorkomen, om de slachtoffers te identificeren en te beschermen en om de daders te bestraffen.

Op vandaag zouden er inzake het strafrechtelijk beleid over bedelarij verschillende richtlijnen van het College van procureurs-generaal bestaan, maar deze zijn geheim, zoals blijkt uit een antwoord van minister van Justitie Geens op een mondelinge vraag van mevrouw Van Cauter in de commissie van 10/05/2017.⁷

— *Bedelarij met minderjarigen moet worden verboden en wordt behoudens tegenbewijs beschouwd als uitbuiting van bedelarij*

Bedelarij met kinderen moet worden verboden vanuit het uitgangspunt dat bedelen met kinderen kindermishandeling is. Vanuit de geneeskundige wereld wordt gewezen op een aantal negatieve effecten van bedelen met kinderen op de kinderen: schadelijk voor de ontwikkeling van de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van een kind door het gebrek aan de nodige prikkels, sensorielle deprivatie door het urenlang stilzitten hetzij door het toedienen van geneesmiddelen, hetzij door dwang, psychologische beschadiging door het gevoel voor niemand van belang te zijn.

De Wereldgezondheidsorganisatie heeft in 1999 een definitie gegeven van kindermishandeling die de

⁶ <http://www.senaat.be/www/?Mlval=/dossier&LEG=5&NR=1477&LANG=nl>.

⁷ CRIV 54 COM 661, p. 10-11, <http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/lic661.pdf>.

les comportements que nous entendons incriminer: “La maltraitance de l’enfant comprend toutes les formes de mauvais traitements physiques et/ou psychoaffectifs, de sévices sexuels, de négligences ou d’exploitation commerciale ou autre, entraînant un préjudice réel ou potentiel pour la santé de l’enfant, sa survie, son développement ou sa dignité dans le contexte d’une relation de responsabilité, de confiance ou de pouvoir.”.

Par ailleurs, le monde médical condamne également sans réserve ce qu’il qualifie “d’atteintes graves à l’intégrité et à la dignité des enfants”. Dans une requête circonstanciée adressée au gouvernement le 10 juin 2005, l’Association de psychologues et psychiatres experts francophones en matière de maltraitance et abus sexuel d’enfants (APPEFMASE) affirme par exemple:

“L’utilisation d’enfants à des fins de mendicité ou pour attirer la commisération publique nuit gravement à leur santé et à leur développement tant physique que psychique. Il est évident qu’un enfant en bonne santé, pendant la journée, ne reste pas sans bouger des heures durant. Cet immobilisme forcé est obtenu soit à l’aide de l’administration de substances médicamenteuses, soit par la contrainte. Cela entraîne un état de privation sensorielle patente. En outre ce manque de stimulations a un effet désastreux sur le développement des capacités intellectuelles de l’enfant (...).”.

Le professeur Jean-Yves Hayez, ancien directeur de l’Unité de pédopsychiatrie des Cliniques universitaires Saint-Luc, professeur ordinaire à l’Université catholique de Louvain, souligne ceci:

“(…) D’autres dégâts psychologiques viennent alors s’ajouter à ceux que nous venons de citer. Ces enfants ressentent vite et cruellement qu’ils n’ont d’importance pour personne. Ni pour le public, pour qui ils ne sont qu’un objet de méfiance ou d’apitoiement, ni pour leurs exploiters, pour qui ils ne sont que de la chair à billets, et parfois même pas pour leur famille, qui les a sacrifiés. Il ne peut rien s’en suivre de bon: d’abord désespoir et angoisse diffuse dissimulés vaille que vaille et, plus tard, une capacité à se blinder moralement et à s’identifier aux fonctionnements délinquants dont ils ont été eux-mêmes l’instrument: et le cycle de se perpétuer...⁸.”

Le Comité des droits de l’enfant des Nations unies a demandé à la Belgique d’interdire l’utilisation d’enfants pour mendier en rue, que les adultes impliqués soient ou non les parents. Cette requête a été formulée à la suite d’un arrêt controversé de la cour d’appel de Bruxelles, qui

gedragingen omvat die wij strafbaar willen stellen: “Kindermishandeling omvat alle vormen van lichamelijke en/of psycho-affectieve mishandeling, seksuele mishandeling, verwaarlozing of commerciële of andere uitbuiting, die reële of potentiële schade met zich brengt voor de gezondheid van het kind, zijn overleven, zijn ontwikkeling of zijn waardigheid in een context van een verantwoordelijkheids-, vertrouwens- of machtsrelatie.”.

Tevens veroordeelt de geneeskundige wereld zonder voorbehoud wat hij “ernstige schendingen van de integriteit en de waardigheid van kinderen” noemt. In een omstandig verzoek dat op 10 juni 2005 aan de regering werd gericht verklaart bijvoorbeeld de *Association de Psychologues et Psychiatres Experts Francophones en Matière de Maltraitance et Abus Sexuel d’Enfants* (APPEFMASE):

“Het gebruik van kinderen om te bedelen of om het openbare medelijden op te wekken is heel schadelijk voor hun gezondheid en hun lichamelijke en geestelijke ontwikkeling. Het is duidelijk dat een kind in goede gezondheid overdag niet urenlang onbeweeglijk blijft. Dat geforceerde stilzitten verkrijgt men ofwel door het toedienen van geneesmiddelen of door dwang. Dat veroorzaakt een duidelijke toestand van sensoriele deprivatie. Bovendien heeft dat gebrek aan prikkels rampzalige gevolgen voor de ontwikkeling van de intellectuele capaciteiten van het kind (...).”.

Professor Jean-Yves Hayez, toenmalig directeur van de *Unité de pédopsychiatrie des Cliniques universitaires Saint-Luc*, en gewoon hoogleraar aan de Université catholique de Louvain stelt het als volgt:

“(…) Er komen dan nog andere psychologische beschadigingen bij die welke we zonet hebben vermeld. Die kinderen voelen snel en bitter aan dat ze voor niemand van belang zijn. Niet voor het publiek, dat er alleen wantrouwen of medelijden voor koestert, niet voor hun uitbuiters, voor wie ze slechts geldmachines zijn en soms niet eens voor hun familie, die hen heeft opgeofferd. Er kan niets goeds uit voortkomen: eerst wanhoop en onbestemde angst die zo goed en zo kwaad mogelijk verborgen worden en, later, het vermogen om zich moreel af te sluiten en zich te identificeren met de delinquente handelingen waarvan ze zelf het instrument van zijn geweest: de cyclus herhaalt zich ...⁸.”

Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft België gevraagd om het gebruik van kinderen om op straat te bedelen te verbieden ongeacht of de betrokken volwassenen de ouders zijn van het kind. Die vraag kwam er naar aanleiding van een controversiële uitspraak

⁸ *La Libre Belgique*, 9 mars 2005.

⁸ *La Libre Belgique*, 9 maart 2005.

a estimé que des parents qui se servent de leur propre enfant pour mendier ne commettent pas une infraction (cf. les articles 433ter et 433quater du Code pénal).

Le Comité a ensuite précisé qu'il demandait une interdiction, et non l'incrimination des parents.

— *Un scénario à l'attention des autorités locales*

Il convient d'élaborer un scénario à l'attention des autorités locales en concertation avec les villes et les communes, dans lequel seraient définies des directives claires concernant l'enregistrement et l'approche à adopter à l'égard des mendiants accompagnés d'enfants, en fonction des différentes formes de mendicité impliquant des enfants et en tenant compte des origines culturelles des parents.

Nous sommes en effet confrontés à différentes formes de mendicité dans le cadre desquelles divers acteurs doivent ou peuvent jouer un rôle, à savoir la police, l'Office des étrangers et le secteur du bien-être.

Nous connaissons à tout le moins les formes suivantes de mendicité impliquant des enfants:

— la mendicité organisée impliquant des enfants, qui suppose une intervention de la police et de la justice en ce qui concerne les "organisateurs";

— le cas des illégaux qui mendent avec des enfants, situation dans laquelle l'Office des étrangers est impliqué en vue du rapatriement des intéressés;

— le cas des mendiants qui sont accompagnés de leurs propres enfants et qui séjournent légalement sur notre territoire, face auquel est adoptée une approche axée sur le bien-être visant à remédier aux problèmes à l'origine de l'absence de logement;

— développement de méthodes d'encadrement visant à améliorer le sort des mendiants accompagnés d'enfants.

Le secteur du bien-être et les autorités locales doivent développer des méthodes pour aider les mendiants accompagnés d'enfants à améliorer leur sort, en tenant compte des origines culturelles des intéressés.

Il convient à cet égard d'élaborer un parcours visant au logement durable de la famille, à l'intégration du ou des parents sur le marché du travail, à l'insertion des enfants dans le système scolaire, à une médiation de dettes et éventuellement à une prise en charge dans le domaine des soins de santé en vue de remédier aux éventuels problèmes sous-jacents (addictions).

van het Hof van Beroep te Brussel dat stelde dat ouders die zijn eigen kind gebruikt om te bedelen geen strafbaar feit pleegt (cfr. art. 433ter en 433quater van het Strafwetboek).

Het Comité heeft daarna gespecificeerd dat zij een verbod vraagt, niet het strafbaar stellen van de ouders.

— *Een draaiboek voor lokale besturen*

Er moet een draaiboek voor lokale besturen worden uitgewerkt in overleg en samenspraak met de steden en de gemeenten met duidelijke richtlijnen over de registratie van en de aanpak van bedelaars met kinderen in functie van de verschillende vormen van bedelarij met kinderen en rekening houdend met de verschillende culturele achtergrond van de ouders.

We kennen immers verschillende types van bedelarij waarbij verschillende actoren een rol moeten of kunnen opnemen: politie, dienst vreemdelingenzaken, welzijn.

We kennen in elk geval volgende types van bedelarij met kinderen:

— georganiseerde bedelarij met kinderen: dit veronderstelt een interventie van politie en justitie met betrekking tot de "organisatoren";

— illegale bedelaars met kinderen waarbij de Dienst voor Vreemdelingenzaken wordt ingeschakeld met het oog op repatriëring;

— een aanpak vanuit welzijn voor de bedelaars en hun kinderen die legaal op ons grondgebied verblijven met het oog op het werken aan de problematiek ten gronde van de thuisloosheid;

— ontwikkelen van methodieken om bedelaars met kinderen te begeleiden naar een betere situatie.

De welzijnssector en de lokale besturen moeten methodieken ontwikkelen om bedelaars met kinderen te begeleiden naar een betere situatie en daarbij rekening houdend met de culturele achtergrond van die mensen.

Dit betekent dat een traject moet worden uitgewerkt naar duurzame huisvesting van het gezin, de integratie van de ouder(s) in de arbeidsmarkt, de toeleiding van de kinderen naar onderwijs, schuldbemiddeling en eventueel naar de gezondheidszorg om eventuele onderliggende problematieken (verslavingen) aan te pakken.

Dans ce cadre, on peut également examiner dans quelle mesure on est susceptible d'être confronté à une situation inquiétante justifiant l'implication de l'aide spéciale à la jeunesse.

Les méthodes et parcours à élaborer peuvent s'inspirer des expériences qui ont été menées en la matière avec succès, par exemple à Saint-Nicolas où un important travail a été réalisé concernant l'intégration de la communauté rom.

À l'instar de l'Autriche, nous pouvons organiser des tables rondes en vue d'analyser le problème de la mendicité avec enfants et d'élaborer ensuite, sur la base de cette analyse, une série de méthodes et de parcours. Les CPAS et, en Flandre, les CAW (*Centrum Algemeen Welzijnswerk*) sont des acteurs qui ont assurément un rôle à jouer à cet égard en raison de leur large fonction d'accueil.

Ook in dit kader kan worden onderzocht in welke mate er mogelijk sprake kan zijn van een verontrustende situatie die de inschakeling van bijzondere jeugdzorg rechtvaardigt.

Bij het ontwikkelen van methodieken en trajecten kan men inspiratie putten uit succesvolle verhalen, bijvoorbeeld Sint-Niklaas dat zeer sterk gewerkt heeft rond de integratie van de Romagemeenschap.

Naar het voorbeeld van Oostenrijk kunnen rondetafelgesprekken georganiseerd worden om het probleem van bedelaars met kinderen te analyseren en vanuit deze analyse een set van methodieken en trajecten uit te werken. OCMW's en CAW's zijn zeker actoren die vanuit hun brede onthaalfunctie hier een rol kunnen opnemen.

Katja GABRIËLS (Open Vld)
Egbert LACHAERT (Open Vld)
Goedele LIEKENS (Open Vld)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu la Convention du 16 mai 2005 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, ratifiée par la Belgique;

B. vu les dispositions de la Convention des Nations unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, et le Comité des droits de l'enfant des Nations unies qui a été institué "gardien de la Convention" par les Nations unies;

C. considérant que la Belgique a l'obligation juridique, depuis le 15 janvier 1992, de respecter, sans distinction aucune, tous les droits énoncés dans la Convention des Nations unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant;

D. vu le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et au Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, tous deux protocoles additionnels à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, signés à Palerme le 15 décembre 2000;

E. vu la directive du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 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;

F. vu l'arrêt du 26 mai 2010 de la 14^e chambre de la cour d'appel de Bruxelles (arrêt n° 747) et l'observation que le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a formulée à ce sujet le 18 juin 2010, qui contient une recommandation claire en faveur de la non-discrimination des droits fondamentaux d'enfants victimes d'exploitation, qu'il y ait ou non un lien de parenté entre les personnes concernées;

G. considérant que notre pays n'a pas donné suite de manière satisfaisante au rapport national 2013 présenté par le groupe d'experts du Conseil de l'Europe (GRETA) en ce qui concerne la mendicité forcée;

H. considérant que l'Organisation internationale du travail (OIT) soulignait déjà en 2012 qu'un mauvais enregistrement de la mendicité forcée constitue un problème international et considérant que, selon le rapport annuel 2016 du Centre fédéral Migration Myria, notre pays n'enregistre pas, lui non plus, les faits de mendicité

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op het door België geratificeerde Verdrag van 16 mei 2005 van de Raad van Europa ter bestrijding van Mensenhandel;

B. gelet op de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 en het VN-Kinderrechtencomité dat als "bewaker van het verdrag" door de VN met die taak werd belast;

C. gelet op het feit dat België sinds 15 januari 1992 de juridische verplichting is aangegaan om zonder onderscheid alle rechten toe te passen die zijn bekrachtigd in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het Kind van 20 november 1989;

D. gelet op het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, en het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, beide aanvullende protocollen bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, ondertekend te Palermo op 15 december 2000;

E. gelet op de richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad;

F. gelet op het arrest van 26 mei 2010 van de 14^e kamer van het Brusselse hof van beroep (arrest nr. 747) en de daaropvolgende aanmaning van het VN-Kinderrechtencomité van 18 juni 2010 met een duidelijke aanbeveling over het niet-discrimineren inzake fundamentele rechten van kinderen die het slachtoffer zijn van uitbuiting, ongeacht of er verwantschap bestaat tussen de betrokkenen;

G. gelet op het feit dat ons land onvoldoende gevolg heeft gegeven aan het landenrapport van 2013 vanwege de expertengroep van de Raad van Europa (GRETA) inzake gedwongen bedelarij;

H. gelet op de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), die in 2012 reeds aangaf dat de slechte registratie van gedwongen bedelarij een internationaal probleem is, en gelet op het feit dat ook ons land luidens het jaarrapport 2016 van Myria feiten van gedwongen bedelarij niet registreert in de Algemene Nationale Gegevensbank,

forcée dans la Banque de données nationale générale (BNG), si bien qu'il n'est pas possible d'enregistrer ni de consulter de manière centralisée les données relatives à ces faits;

I. vu le rapport annuel 2016 du Centre fédéral Migration Myria concernant les mendiants aux mains de trafiquants;

J. vu la définition que l'Organisation mondiale de la santé donne de la maltraitance de l'enfant et qui englobe les comportements que nous entendons incriminer⁹: "La maltraitance de l'enfant comprend toutes les formes de mauvais traitements physiques et/ ou psychoaffectifs, de sévices sexuels, de négligences ou d'exploitation commerciale ou autre, entraînant un préjudice réel ou potentiel pour la santé de l'enfant, sa survie, son développement ou sa dignité dans le contexte d'une relation de responsabilité, de confiance ou de pouvoir.";

K. vu les interprétations divergentes données aux champs d'application respectifs des articles 433ter et 433quinquies du Code pénal ainsi que la nécessité de clarifier ces champs d'application et d'interdire explicitement l'utilisation d'une personne, en particulier d'un enfant, pour susciter la commisération publique;

L. considérant que l'utilisation d'enfants pour mendier ou susciter la commisération publique est particulièrement préjudiciable pour leur santé et pour leur développement physique et psychique, qu'elle risque d'avoir de graves conséquences psychologiques et qu'elle relève dès lors de la maltraitance d'enfants;

M. considérant qu'il est indispensable de garantir une prévention et une répression plus efficaces de l'exploitation de la mendicité et de l'utilisation d'enfants et de personnes vulnérables pour mendier, y compris dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains;

N. considérant qu'une répression efficace et une réglementation claire en matière d'exploitation de la mendicité offrira une protection réellement opérante et surtout préventive à toute personne susceptible d'être victime de ces pratiques;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. d'édicter une nouvelle directive de politique criminelle (COL) sur l'exploitation de la mendicité explicitant les champs d'application respectifs de l'article 433ter, 2°, du Code pénal (exploitation de la mendicité) et de l'article 433quinquies du même Code (traite des êtres

⁹ *The Report on the Consultation on Child Abuse Prevention*, Genève, 29-31 mars 1999.

waardoor deze gegevens niet centraal geregistreerd noch geraadpleegd kunnen worden;

I. gelet op het Jaarrapport 2016 van het federaal Migratiecentrum Myria betreffende bedelaars in handen van mensenhandelaars;

J. gelet op de definitie door de Wereldgezondheidsorganisatie van kindermishandeling, die de gedragingen omvat die de wij willen verbieden⁹: "Kindermishandeling omvat alle vormen van lichamelijke en/of psycho-affectieve mishandeling, seksuele mishandeling, verwaarlozing of commerciële of andere uitbuiting, die reële of potentiële schade met zich brengt voor de gezondheid van het kind, zijn overleven, zijn ontwikkeling of zijn waardigheid in een context van een verantwoordelijkheids-, vertrouwens- of machtsrelatie";

K. gelet op het feit dat er verschillende interpretaties worden gegeven aan het toepassingsgebied van artikelen 433ter en 433quinquies van het Strafwetboek en de noodzaak om het toepassingsgebied te verduidelijken alsook de noodzaak om het gebruik van een persoon, en in het bijzonder een kind, om het openbare medelijden op te wekken uitdrukkelijk te verbieden;

L. gelet op het gebruik van kinderen om te bedelen of om het openbare medelijden op te wekken bijzonder schadelijk is voor zowel hun gezondheid en hun lichamelijke en geestelijke ontwikkeling en tevens kan leiden tot zware psychologische gevolgen en aldus gelijk staat met kindermishandeling;

M. gelet op het feit dat het noodzakelijk is een efficiënte preventie en handhaving te waarborgen van de exploitatie van bedelarij en van het gebruik van kinderen en kwetsbare personen om te bedelen, en dit ook in de context van de strijd tegen de mensenhandel;

N. gelet op het feit dat een efficiënte handhaving en een duidelijke regelgeving inzake het uitbuiten van bedelarij een effectieve en vooral preventieve bescherming zal bieden tot al wie het slachtoffer kan worden van deze praktijken;

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING OM:

1. een nieuwe richtlijn van het Strafrechtelijk beleid (COL) uit te brengen over uitbuiting van bedelarij die het toepassingsgebied van respectievelijk artikel 433ter, 2°, van het Strafwetboek (uitbuiting van bedelarij) en artikel 433quinquies (mensenhandel met het oog op

⁹ *The Report on the Consultation on Child Abuse Prevention* Geneva, March 29-31, 1999.

humains à des fins d'exploitation de la mendicité), et d'interdire par ailleurs explicitement, le cas échéant par le biais d'une loi, l'utilisation d'enfants pour mendier, que les adultes impliqués soient ou non les parents de l'enfant;

2. d'harmoniser également, par cette nouvelle directive de politique criminelle à édicter, la verbalisation de tous les faits liés à la mendicité, étant entendu que cette nouvelle directive déterminera plus spécifiquement:

— la manière dont les constatations précises doivent être consignées dans les procès-verbaux sur la base d'indicateurs concrets;

— le circuit des informations liées aux constatations consignées dans les procès-verbaux, en vue d'un recueil et d'une centralisation systématiques des données dans la Banque de données nationale générale, où celles-ci doivent pouvoir être consultées;

— que l'on procède à l'aide de méthodes d'enquête proactives, telles que les techniques particulières de recherche, et d'enquêtes financières en cas d'exploitation de la mendicité, et ce dans le cadre de la mise en œuvre d'un scénario à élaborer qui serait également une compilation de bonnes pratiques (l'utilisation des médias sociaux comme méthode d'enquête, le traçage des déplacements des victimes et des auteurs, la collaboration avec l'officier de liaison du pays d'origine là où cela s'avère nécessaire, etc.), le but étant de pouvoir visualiser le réseau à l'origine des faits en vue d'une répression plus efficace, et ce par la mise en place d'enquêtes proactives;

— que l'on indique également que, lorsque cela est possible, les victimes ne sont entendues qu'après l'arrestation des exploitants suspects, comme cela se fait en Autriche, car les victimes ont alors moins peur de témoigner et leur relation de dépendance avec l'exploitant est rompue;

3. de veiller à ce qu'en cas de mendicité impliquant un enfant, toutes les autorités partent du principe qu'il s'agit, jusqu'à preuve du contraire, d'un cas d'exploitation de la mendicité, et à ce que cela soit également prévu dans la nouvelle directive de politique criminelle (COL) à édicter;

4. d'édicter cette nouvelle directive de politique criminelle après une étroite concertation avec le secteur du bien-être et les services de première ligne, afin d'offrir une assistance et une prise en charge efficaces aux victimes d'exploitation de la mendicité. Il est fait référence à cet égard à la nécessité d'élaborer un guide administratif à

uitbuiting van bedelarij) van het Strafwetboek verduidelijkt, en daarnaast in voorkomend geval via wet het gebruik van kinderen om te bedelen expliciet te verbieden ongeacht of de betrokken volwassenen de ouders zijn van het kind;

2. in deze nieuw uit te vaardigen richtlijn van het strafrechtelijk beleid tevens de verbalisering van alle feiten met betrekking tot bedelarij te harmoniseren. Meer specifiek zal deze nieuwe richtlijn bepalen:

— hoe de precieze vaststellingen in de processen-verbaal moeten worden genoteerd op basis van concrete indicatoren;

— hoe de doorstroom vanuit de vaststellingen in de processen-verbaal verloopt en dit met het oog op het systematisch verzamelen en centraliseren van de gegevens in de Algemene Nationale Gegevensbank, waar zij kunnen worden geraadpleegd;

— dat er wordt gewerkt via proactieve onderzoeksmethoden zoals bijzondere opsporingstechnieken alsook het opzetten van financiële onderzoeken in geval van uitbuiting van bedelarij en dit alles via het opzetten van een draaiboek waarin tevens de good practices (gebruik van sociale media als onderzoeksmethode, de reisbewegingen van slachtoffers en daders, het samenwerken waar nodig met de verbindingsofficier van het land van herkomst) vervat zitten om zicht te krijgen op het achterliggende netwerk met het oog op een efficiëntere handhaving, en dit via het opzetten van proactieve onderzoeken;

— dat er tevens wordt opgenomen dat waar mogelijk naar het voorbeeld van Oostenrijk de slachtoffers pas worden verhoord nadat de verdachte uitbuiters werden gearresteerd, en dit gezien de slachtoffers minder schrik hebben om te getuigen en hun afhankelijkheidsrelatie met de uitbuiters wordt verbroken;

3. ingeval bij bedelarij een kind wordt aangetroffen alle overheden aan te sporen ervan uit te gaan dat het uitbuiting van bedelarij betreft behoudens tegenbewijs en de nieuwe uit te vaardigen richtlijn van het strafrechtelijk beleid (COL) dit ook aldus te doen regelen;

4. deze nieuwe richtlijn van het strafrechtelijk beleid uit te vaardigen na nauw overleg met de welzijnssector en de eerstelijnsdiensten, en dit om de slachtoffers van uitbuiting van bedelarij effectief bij te staan en hen op te vangen. Hierbij wordt verwezen naar de noodzaak om voor de administratie en de eerstelijnszorg een

l'attention de l'administration et des soins de première ligne en vue d'une assistance et d'un encadrement;

5. de veiller à ce que les centres d'accueil disposent de suffisamment de moyens pour accomplir leur mission;

6. d'élaborer, en concertation avec les villes et les communes, un scénario destiné aux administrations locales et de donner à la police des directives claires pour l'enregistrement des mendiants accompagnés d'enfants et tenant compte de l'origine culturelle des parents et de la forme de mendicité concernée;

7. de développer, en concertation avec le secteur du bien-être et avec les administrations locales, des méthodes permettant d'offrir aux parents qui mendient avec des enfants un parcours concret visant à assurer un logement durable de la famille, l'intégration du ou des parents sur le marché du travail et en particulier l'insertion des enfants dans le système scolaire, une médiation de dettes et éventuellement une prise en charge au niveau des soins de santé en vue de remédier aux éventuels problèmes sous-jacents (addictions);

8. de proposer systématiquement aux victimes d'exploitation de la mendicité le mécanisme d'orientation prévu dans le cadre du statut de victime de la traite des êtres humains et de déterminer systématiquement, par le biais des enquêtes financières menées contre les exploitants, le préjudice des victimes en vue d'une indemnisation de celles-ci par les auteurs.

9. de se concerter avec les Communautés à propos des dispositions de la présente proposition de résolution qui sortent des compétences du niveau fédéral.

28 août 2019

administratieve handleiding op te stellen en dit met het oog op bijstand en begeleiding;

5. erover te waken dat de opvangcentra over voldoende middelen beschikken om hun opdracht uit te oefenen;

6. een draaiboek op te stellen voor de lokale besturen in overleg en samenspraak met de steden en de gemeenten, en aan de politie duidelijke richtlijnen te geven voor de registratie van bedelaars met kinderen, rekening houdende met de verschillende culturele achtergrond van de ouders waarbij de registratie geschiedt volgens de verschillende types van bedelarij;

7. om samen met de welzijnssector en de lokale besturen methodieken te ontwikkelen om ouders die bedelen met kinderen een concreet traject te kunnen aanbieden naar een duurzame huisvesting van het gezin, de integratie van de ouder(s) in de arbeidsmarkt en in het bijzonder de toeleiding van de kinderen naar onderwijs, schuldbemiddeling en eventueel naar de gezondheidszorg om eventuele onderliggende problematieken (verslavingen) aan te pakken;

8. om het doorverwijzingsmechanisme in het kader van het slachtofferstatuut mensenhandel systematisch aan te bieden aan slachtoffers van uitbuiting van bedelarij en via de financiële onderzoeken van de uitbuiters ook stelselmatig de schade voor de slachtoffers te bepalen met het oog op vergoeding vanwege de daders voor de geleden schade;

9. in overleg te treden met de Gemeenschappen waar dit onderwerp de federale bevoegdheden overstijgt.

28 augustus 2019

Katja GABRIËLS (Open Vld)
Egbert LACHAERT (Open Vld)
Goedele LIEKENS (Open Vld)