

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

8 MARS 2011

Proposition de loi modifiant le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne l'incrimination universelle des personnes qui font travailler des enfants à l'étranger

(Déposée par M. Bert Anciaux et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Il ne faut pas considérer l'ensemble du travail effectué par des enfants comme du «travail des enfants». Travailler à une échelle limitée sans que cela nuise à la santé, à l'enseignement et au développement personnel d'enfants peut même être positif pour l'épanouissement des enfants. C'est pourquoi nous entendons, tout comme l'Organisation internationale du travail (OIT), par travail des enfants : un travail qui est nuisible ou dangereux sur les plans mental, physique, social ou moral pour les enfants et/ou qui a pour conséquence que les enfants ne peuvent fréquenter l'école, doivent quitter prématurément l'enseignement et/ou que les enfants doivent combiner enseignement et travail excessivement long ou lourd.

Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), le travail des enfants, sous une forme ou une autre, concerne un enfant sur sept dans le monde. Septante-cinq pour cent des enfants travailleurs ont moins de quinze ans. En outre, 126 millions d'enfants travailleurs travaillent dans des conditions qui mettent gravement en péril leur sécurité, leur santé ou leur développement. Dans six cas sur dix, il s'agit d'enfants de moins de quinze ans.

L'OIT estime qu'environ 70 % du travail des enfants concerne le secteur de l'agriculture, 22 % le secteur des services et 9 % l'industrie de transformation. La plupart des enfants mis au travail se trouvent dans la région Asie-Pacifique et représentent 56 % du volume

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

8 MAART 2011

Wetsvoorstel tot wijziging van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wat betreft de universele strafbaarstelling van personen die in het buitenland kinderen laten werken

(Ingediend door de heer Bert Anciaux c.s.)

TOELICHTING

Niet alle werk uitgevoerd door kinderen dient geclassificeerd te worden als kinderarbeid. Werken op beperkte schaal zonder dat het de gezondheid, noch het onderwijs, noch de persoonlijke ontwikkeling van kinderen schaadt kan zelfs positief zijn voor hun ontwikkeling. Daarom verwijzen de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), alsook de auteurs van dit wetsvoorstel, met kinderarbeid naar werk dat : mentaal, fysiek, sociaal of moreel schadelijk of gevaarlijk is voor kinderen en/of wanneer kinderen als gevolg van het werk niet naar school kunnen, vroegtijdig het onderwijs moeten verlaten en/of als kinderen onderwijs moeten combineren met buitensporig lang of zwaar werk.

Volgens de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) verricht wereldwijd één op de zeven kinderen één of andere vorm van kinderarbeid. Vijfenzeventig procent van die kinderarbeiders zijn jonger dan vijftien jaar. Bovendien werken 126 miljoen kinderarbeiders in omstandigheden die de veiligheid, gezondheid of ontwikkeling van kinderen ernstig in gevaar brengen. In zes van de tien gevallen gaat het om een kind dat jonger is dan vijftien jaar.

De IAO schat dat ongeveer 70 % van werkende kinderen werkzaam is in de landbouwsector, 22 % werkt in de dienstensector en 9 % in de verwerkende industrie. De meeste kinderarbeiders vindt men in de regio Azië-Stille Zuidzee, samen goed voor 56 % van

total du travail des enfants dans le monde. La plus forte concentration d'enfants travailleurs, en revanche, est constatée en Afrique subsaharienne. Vingt-six pour cent des enfants de cette région effectuent l'une ou l'autre forme de travail des enfants.

En dépit d'une évolution favorable au cours de la dernière décennie, durant laquelle le nombre d'enfants travailleurs et celui d'enfants employés dans des conditions dangereuses ont respectivement régressé, entre 2000 et 2004, de 11 % et de 26 %, les chiffres précités indiquent clairement que le travail des enfants continue de constituer, à l'échelle mondiale, une violation manifeste et profonde des droits de l'enfant.

La législation internationale relative au travail des enfants est pourtant particulièrement solide. Elle se compose essentiellement de deux conventions de l'OIT et de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

La convention n° 138 de l'OIT traite de l'âge minimum pour le travail des enfants. Cette convention internationale a, jusqu'ici, été ratifiée par 154 des 182 États membres de l'OIT. Le 17 juin 1999, la convention n° 182 a été conclue. Elle vise à bannir les pires formes de travail des enfants et 170 des 182 États membres l'ont déjà ratifiée. Le texte légal fait largement référence à l'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui a été ratifiée mondialement. Grâce à cet article 32, les États parties, dont la Belgique, s'engagent à protéger les enfants contre l'exploitation économique et contre l'exécution de tout travail comportant des risques ou susceptible de compromettre l'éducation de l'enfant ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social.

Le droit à la protection des enfants contre l'exploitation économique est inscrit non seulement dans les textes de l'OIT et de la Convention relative aux droits de l'enfant, mais aussi, notamment, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (articles 6, 7 et 10).

La ratification ne garantit toutefois pas le respect d'une convention. Malgré le cadre international existant, l'application des normes sociales demeure difficile.

Les conventions de l'OIT ne lient que les États membres qui les ont signées. Il est, certes, possible de déposer plainte contre les États qui n'exécutent pas de manière satisfaisante un traité ratifié, mais l'OIT ne dispose pas des moyens nécessaires pour forcer réellement les pays à adapter leur législation ou à prendre des mesures concrètes. L'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant a pourtant été ratifié par les pays du monde entier (sauf la Somalie et les États-Unis). Le droit des enfants à la protection contre l'exploitation économique est donc

het totale aantal kinderarbeiders in de wereld. De hoogste concentratie kinderarbeiders daarentegen, vindt men in Sub-Sahara-Afrika. Zesentwintig procent van de kinderen in die regio, verricht één of andere vorm van kinderarbeid.

Ondanks een gunstige evolutie in het jongste decennium waarbij het aantal kinderarbeiders én het aantal kinderen tewerkgesteld in gevaarlijke omstandigheden tussen 2000 en 2004 met respectievelijk 11 % en 26 % is gedaald, tonen de hierboven vernoemde cijfers duidelijk aan dat kinderarbeid wereldwijd een omvangrijke én ingrijpende kinderrechtenschending blijft.

Nochtans is de de internationale regelgeving inzake kinderarbeid goed uitgewerkt. Ze bestaat hoofdzakelijk uit twee conventies van de IAO én het Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind (IVRK).

De IAO-conventie nr. 138 behandelt de minimumleeftijd voor kinderarbeid. Dit internationaal akkoord werd intussen door 154 van de 182 lidstaten van de IAO geratificeerd. Op 17 juni 1999 kwam conventie nr. 182 tot stand. Dit internationaal akkoord beoogt de ergste vormen van kinderarbeid uit te bannen en geniet reeds 170 van de 182 ratificaties. De wettekst grijpt in grote mate terug naar het artikel 32 van het wereldwijd geratificeerde IVRK. Dankzij dit artikel 32 verbinden deelnemende landen, waaronder België, zich ertoe kinderen te beschermen tegen economische uitbuiting en het verrichten van werk dat gevaarlijk is of de opvoeding van het kind zal hinderen, of schadelijk zal zijn voor de gezondheid of de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke of maatschappelijke ontwikkeling van het kind.

Naast de teksten van het IAO en het IVRK behandelt onder andere ook het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) het recht op bescherming van kinderen tegen economische uitbuiting (artikelen 6, 7 en 10).

Een ratificatie is echter nog geen waarborg voor de naleving van de conventie. Ondanks het bestaande internationale kader verloopt de toepassing van de sociale normen moeilijk.

De conventies van de IAO binden enkel de lidstaten die ze hebben ondertekend. Weliswaar bestaat de mogelijkheid om klachten in te dienen tegen Staten die een geratificeerd verdrag niet op bevredigende wijze uitvoeren, maar de IAO beschikt niet over de middelen om landen daadwerkelijk te dwingen tot wettelijke aanpassingen of concrete maatregelen. Artikel 32 van het IVRK is echter door alle landen van de wereld (behalve Somalië en de Verenigde Staten) geratificeerd. Het recht van kinderen op bescherming tegen economische uitbuiting is dan

consacré de façon quasi universelle. On est toutefois encore loin d'une application universelle de ce droit.

La présente proposition vise à poursuivre et à punir en Belgique les personnes qui font travailler des enfants à l'étranger, si ces personnes sont trouvées sur notre territoire. Cette mesure devrait inciter fortement au respect des droits en question.

La présente proposition de loi ne vise pas à porter atteinte à la souveraineté d'autres pays ni à développer de nouvelles formes de protectionnisme, mais à assurer le respect universel d'un droit fondamental des enfants reconnu à travers le monde, ainsi qu'en attestent divers actes internationaux. Nous estimons dès lors qu'il s'impose de respecter ces droits dans une économie organisée au niveau planétaire.

La présente proposition de loi vise à permettre l'application extraterritoriale d'une série de dispositions pénales. Nous insérons à cet effet un article 10quinquies dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale. Le système proposé permet de poursuivre devant les tribunaux belges tant les Belges que les étrangers qui font travailler des enfants à l'étranger. Il n'est donc pas nécessaire qu'un élément constitutif de l'infraction se situe en Belgique. Celui qui a commis l'infraction doit cependant être trouvé sur le territoire belge : les jugements par défaut sont donc exclus.

Cette incrimination universelle d'infractions n'est pas nouvelle dans la législation pénale belge : ce principe a encore été appliqué récemment, par exemple lors de l'insertion de l'article 10ter dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale (loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantine) et de l'article 10quater dans le même texte (loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption).

Compte tenu de la gravité des délits visés, la disposition proposée ne nécessite pas de double incrimination.

Les faits ne doivent donc pas être incriminés dans le pays où ils ont été commis : une telle exigence viderait en effet l'article proposé de sa substance. Il s'agit par conséquent d'une application pure et simple du principe d'universalité (1).

L'extraterritorialité s'appliquera aux dispositions qui incriminent les atteintes à l'article 53, 2^o, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, en ce qu'il sanctionne l'employeur, ses préposés ou mandataires qui ont fait

ook zo goed als universeel onderschreven. Van een universele handhaving van dit recht is men echter nog ver verwijderd.

De aanpak die hier wordt voorgesteld beoogt personen die in het buitenland kinderen laten werken, in België te vervolgen en te bestraffen, indien zij zich in ons land begeven. De handhaving van die sociale rechten zal hierdoor sterk worden aangemoedigd.

Het is niet de bedoeling van dit wetsvoorstel inbreuk te plegen op de soevereiniteit van andere landen of nieuwe vormen van protectionisme te ontwikkelen. Wel staat de universele handhaving van een fundamenteel kinderrecht hier centraal. Dit recht wordt wereldwijd aanvaard, zoals blijkt uit diverse internationale akten. De naleving hiervan lijkt ons dan ook een noodzakelijke voorwaarde in een internationaal georganiseerde economie.

Het wetsvoorstel beoogt de extraterritoriale toepassing mogelijk te maken van een aantal strafbepalingen. Daartoe wordt een artikel 10quinquies ingevoegd in de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering. De voorgestelde regeling maakt het mogelijk dat zowel Belgen als buitenlanders die in het buitenland kinderen laten werken, voor de Belgische rechtbanken worden vervolgd. Hiertoe moet dus geen enkel constitutief element van het misdrijf in België gelokaliseerd zijn. Wel dient degene die het misdrijf heeft gepleegd op het Belgisch grondgebied te worden gevonden : verstekvonnissen zijn dus uitgesloten.

Een dergelijke universele strafbaarstelling van misdrijven is niet nieuw in de Belgische strafwetgeving : dit principe werd bijvoorbeeld toegepast bij de invoering van artikel 10ter in de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering (wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie) en van artikel 10quater in dezelfde titel (wet van 10 februari 1999 betreffende de bestraffing van corruptie).

Gezien de ernst van de geïndiceerde delicten vergt de voorgestelde bepaling geen dubbele strafbaarstelling.

Het misdrijf moet dus niet strafbaar worden gesteld in het land waar het is gepleegd : dergelijke vereiste zou de toepassing van het artikel immers uithollen. Het betreft bijgevolg een toepassing van het universaliteitsbeginsel in zijn zuivere vorm (1).

De extraterritorialiteit zal gelden voor bepalingen die inbreuken op artikel 53, 2^o, van de arbeidswet van 16 maart 1971, voor zover dit de werkgever, zijn aangestelden of lasthebbers strafbaar stelt wegens het

(1) Voir Van Den Wijngaert, C., «De toepassing van de strafwet in de ruimte. Enkele beschouwingen», in *Liber Amicorum F. Dumon*, Anvers, Kluwer, 1983, p. 516 e.s.).

(1) Zie Van Den Wijngaert, C., «De toepassing van de strafwet in de ruimte. Enkele beschouwingen», in *Liber Amicorum F. Dumon*, Antwerpen, Kluwer, 1983, blz. 516 e.v.).

ou laissé travailler des enfants. Ce principe permettra d'intervenir de manière plus efficace et d'éviter qu'aucune sanction effective ne soit prise par suite de la mauvaise volonté ou de l'impuissance des autorités locales.

L'article 7.1. de la loi sur le travail interdit de faire ou de laisser travailler des mineurs de moins de quinze ans ou qui sont encore soumis à l'obligation scolaire à temps plein ou de leur faire ou de leur laisser exercer une activité sortant du cadre de leur éducation ou de leur formation. En outre, cet article interdit en tous cas de faire ou de laisser exercer par des enfants une activité pouvant avoir une influence préjudiciable sur leur développement sur le plan pédagogique, intellectuel ou social, mettant en danger leur intégrité physique, psychique ou morale ou préjudiciable à tout aspect de leur bien-être.

L'exploitation du travail des enfants dans l'économie internationale a déjà été condamnée à diverses occasions. La disposition proposée permet de sanctionner en Belgique les violations du principe de l'interdiction du travail des enfants commises à l'étranger. Il est tenu compte, en l'occurrence, des exceptions que la législation des différents pays prévoient à cette interdiction de principe. L'article proposé respecte ces exceptions nationales. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de la condition d'une pénalisation double. Ces dispositions nationales exceptionnelles doivent en outre être conformes aux normes qui sont acceptées au niveau international, à savoir les conventions internationales conclues dans le cadre de l'OIT, en particulier la convention n° 138 du 26 juin 1973 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi.

*
* *

doen of laten verrichten van kinderarbeid. Dit principe maakt een efficiënter optreden mogelijk en voorkomt dat een daadwerkelijke bestraffing uitblijft ingevolge de onwil of onmacht van de plaatselijke autoriteiten.

Artikel 7.1 van de arbeidswet verbiedt minderjarigen beneden vijftien jaar of die nog aan de voltijdse leerplicht zijn onderworpen, arbeid te doen of laten verrichten of enige werkzaamheid buiten het kader van hun opvoeding of vorming te doen of laten uitvoeren. Bovendien verbiedt dit artikel in ieder geval kinderen enige werkzaamheid te doen of laten uitvoeren die een nadelige invloed kan hebben op hun pedagogische, intellectuele of sociale ontwikkeling, die hun fysieke, psychische of morele integriteit in gevaar brengt of die schadelijk is voor enig aspect van hun welzijn.

De toepassing van kinderarbeid in de internationale economie werd al bij diverse gelegenheden veroordeeld. De voorgestelde bepaling maakt het mogelijk om in het buitenland gepleegde inbreuken op het principe van het verbod van kinderarbeid in België te bestraffen. Hierbij wordt wel rekening gehouden met de uitzonderingen op dit principiële verbod die in de wetgeving van de diverse landen bestaan. Het voorgestelde artikel eerbiedigt die nationale uitzonderingsbepalingen. Het betreft hier evenwel geen vereiste van een dubbele strafbaarstelling. Deze nationale uitzonderingsbepalingen dienen bovendien in overeenstemming te zijn met de normen die internationaal worden aanvaard, met name met de internationale verdragen gesloten in het kader van de IAO. Het betreft in het bijzonder het verdrag nr. 138 van 26 juni 1973 betreffende de minimumleeftijd van toegang tot de arbeidsmarkt.

Bert ANCIAUX.
Sabine de BETHUNE.
Marleen TEMMERMAN.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale, il est inséré un article 10*quinquies*, rédigé comme suit :

« Art. 10*quinquies*. — Le Belge, l'étranger qui a sa résidence principale en Belgique ou la personne morale établie en Belgique pourra être poursuivi en Belgique, s'il a commis hors du territoire du Royaume l'infraction prévue à l'article 53, 2^o, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, pour autant qu'il s'agisse de faire ou de laisser travailler contrairement à la disposition de l'article 7.1 de la même loi.

Cette infraction reste punissable si l'autorité belge n'a reçu aucune plainte ou aucun avis officiel de l'autorité étrangère, et si cette infraction n'est pas punissable dans le pays où elle a été commise.

La disposition de l'alinéa 1^{er} n'est pas applicable si les actes commis sont conciliables avec les règles de droit du pays où ils ont été commis, dans la mesure où lesdites règles ne sont pas contraires aux conventions internationales conclues dans le cadre de l'Organisation internationale du travail.

L'établissement d'une personne morale, au sens de l'alinéa 1^{er}, est le siège statutaire de cette personne morale, le lieu où est tenue son administration centrale ou le lieu où se trouve son bâtiment principal. »

25 février 2011.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wordt een artikel 10*quinquies* ingevoegd, luidende :

« Art. 10*quinquies*. — De Belg, de vreemdeling die in België zijn hoofdverblijfplaats heeft of de rechtspersoon gevestigd in België, kan in België worden vervolgd, wanneer hij buiten het grondgebied van het Koninkrijk het misdrijf heeft gepleegd bedoeld in artikel 53, 2^o, van de arbeidswet van 16 maart 1971, voor zover het betrekking heeft op het doen of laten verrichten van arbeid in strijd met artikel 7.1 van dezelfde wet.

Dit misdrijf blijft strafbaar indien de Belgische overheid geen enkele klacht of officieel bericht van de buitenlandse overheid heeft ontvangen, alsook wanneer dit misdrijf niet strafbaar wordt gesteld in het land waar het wordt gepleegd.

De bepaling van het eerste lid is niet van toepassing, indien de handelingen in overeenstemming zijn met de rechtsregels die gelden in het land waar ze werden gepleegd en die niet strijdig zijn met de internationale verdragen gesloten in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie.

De vestiging van een rechtspersoon, als bedoeld in het eerste lid, betreft diens statutaire zetel, de plaats waar zijn centrale administratie wordt gehouden of de plaats waar zich zijn voornaamste gebouw bevindt. »

25 februari 2011.

Bert ANCIAUX.
Sabine de BETHUNE.
Marleen TEMMERMAN.